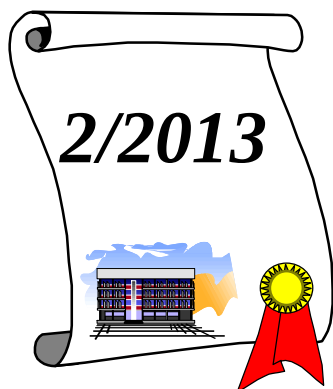

ВІСНИК



Національної академії державного управління при Президентові України

Затверджений на засіданні Вченої ради
Національної академії
28 березня 2013 р., протокол № 201/3-10

Науковий журнал (виходить 4 рази на рік)

ЗМІСТ

Володимир Луговий. До топ-закладів Європи і світу: нові рубежі розвитку Національної академії державного управління при Президентові України в контексті євроінтеграції 5

Філософія, методологія, теорія та історія державного управління

Радмила Войтович. Модернізація державного управління в умовах глобальної інтеграції 14

Денис Кіслов. Системність криз та кризи управлінських систем 23

Оксана Ткачова. Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання 30

Василь Пасічник. Функції національної ідеї в забезпеченні національної безпеки 37

<i>Валерій Шахов, Вадим Мадіссон. Національний інтерес і національна безпека в геостратегії України</i>	44
<i>Василь Філіпчук. Інституціоналізація публічного простору в Європейському Союзі: досвід для України</i>	56

Державна служба, служба в органах місцевого самоврядування

<i>Микола Ребкало. Шляхи вдосконалення цивільного складу державних службовців кримінально-виконавчої служби України</i>	65
---	----

Механізми державного управління

<i>Сергій Андреев. Проблеми концептуального характеру щодо розбудови єдиної державної системи цивільного захисту України</i>	71
<i>Геннадій Марушевський. Досвід інституціалізації державного управління збалансованим розвитком у країнах ЄС</i>	80
<i>Тарас Ринковий. Управлінські технології в контексті діяльності органів державної влади</i>	89

Економіка та управління підприємствами і національним господарством

<i>Володимир Мороз. Інститути ринку праці як об'єкт державно-управлінського впливу на трудовий потенціал країни</i>	98
<i>Марина Скиба. Шляхи вдосконалення інституційного забезпечення розвитку підприємництва: досвід ЄС</i>	107

Регіональне управління та місцеве самоврядування

<i>Олена Панухник. Містобудування в адміністративному районі: модернізаційно-управлінський аспект</i>	117
<i>Юлія Глущенко. Фінансове вирівнювання як інструмент державного регулювання соціально-економічного розвитку територій</i>	125
<i>Вероніка Ковальчук. Європейський досвід державного управління регіональним розвитком</i>	132

<i>Дмитро Сухінін. Сучасний стан застосування оцінювання, моніторингу та контролю в системі управління якістю місцевих послуг в Україні: основні проблеми та стратегічні пріоритети</i>	139
<i>Куванычбек Шадыбеков. Реформирование территориальной организации власти и управления в Кыргызской Республике: проблемы и перспективы</i>	147
<i>Ігор Кацай, Олександр Ігнатенко. Гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів у забезпеченні територіального розвитку</i>	156

Політологія і право

<i>Лілія Гонюкова. Особливості застосування змішаної виборчої системи в Україні</i>	164
<i>Володимир Купрій. Концептуальні засади аудиту реалізації державної політики</i>	171
<i>Віктор Мельниченко. Адміністративна квазіюстиція як необхідна складова демократичного урядування</i>	176
<i>Ростислав Мошинський. Інститути громадянського суспільства в Україні: соціально-правова спрямованість політичних процесів та їх вплив на національну безпеку</i>	184
<i>Олена Пістракевич. Рада міністрів як поліфункціональний орган Європейського Союзу</i>	192
<i>Юлія Шапочка. Аналіз нормативно-правових актів України щодо регулювання діяльності громадських організацій як суб'єктів оцінювання державної політики</i>	200
<i>Марія Рачинська. Інститут лобізму в питаннях формування й реалізації державної правової політики та здійснення контролю за правотворчою діяльністю</i>	208

Соціальна і гуманітарна політика

<i>Іван Розпуктенко, Світлана Москаленко. Гуманітарний розвиток України в умовах цивілізаційного вибору</i>	216
<i>Василь Купрійчук, Анжеліка Дербак. Державне управління охороною культурної спадщини в добу Української Держави (квітень-грудень 1918 року)</i>	225

Дослідження. Розробки. Проекти

<i>Анастасія Баровська, Ірина Коваль. Жанри та структура промов президента щодо надзвичайних ситуацій та стихійних лих: досвід США</i>	233
<i>Юрій Нестеряк. Європейські стандарти висвітлення виборів у ЗМІ та результати медіа-моніторингу виборчої кампанії 2012 року в Україні: порівняльний аналіз</i>	241
<i>Олена Дармограй. Основні види стилів державно-управлінської діяльності</i>	250
<i>Лариса Мудрак. Конвергентні медіа як наукова категорія та суб'єкт інформаційного простору</i>	256
<i>Олена Банчук-Петросова. Історичні етапи формування та розвитку кадрової політики у військових та правоохоронних органах України</i>	267

Рецензії на наукові монографії

Рецензія на монографію : Новак-Каляєва Л. М. Права людини в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект: [Текст] : монографія / Л. М. Новак-Каляєва. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. - 396 с.	280
---	-----

Володимир Луговий,
доктор педагогічних наук, професор, академік,
перший віце-президент НАПН України,
національний експерт з реформування вищої освіти в Україні

До топ-закладів Європи і світу: нові рубежі розвитку Національної академії державного управління при Президентові України в контексті євроінтеграції

На підставі аналізу глобальних тенденцій у вищій освіті та національних досягнень у підготовці кадрів з державного управління обґрунтовано необхідність визначення нових, більш високих рівнів розвитку Національної академії державного управління при Президентові України у довгостроковій перспективі. Шляхом порівняння основних характеристик діяльності Академії та високореєтингової Лондонської школи економіки і політичної науки уточнено стратегічні орієнтири для досягнення українським закладом кращих європейських і світових стандартів профільної вищої освіти.

Ключові слова: глобальні тенденції, вища освіта, світовий клас, євроінтеграція, стратегія розвитку, Національна академія державного управління при Президентові України, Лондонська школа економіки і політичної науки.

The necessity of defining the new higher levels of development of the National Academy of Public Administration, the President of Ukraine, in the long-term perspective is grounded on the basis of analyzing the global trends in higher education and national achievements in preparing the specialists in public administration. The strategic guidelines for achieving by the Ukrainian institution the best European and world standards of specialized higher education are specified by means of comparing the main characteristics of the Academy and the highly ranked London School of Economics and Political Science activities.

Key words: global trends, higher education, world class, European integration, development strategy, the National Academy of Public Administration, the President of Ukraine, the London School of Economics and Political Science.

Постановка проблеми та її актуальність. Одним із факторів успішного розвитку українського суспільства, обтяженого чималою низкою ще не розв'язаних проблем [10; 13; 21; 28; 38], є наявність ефективної сфери державного управління, основу якої складають компетентні державно-управлінські кадри. Відтак реформа державного управління - це важлива складова політики змін, що її проводить глава держави В.Ф.Янукович [13-16]. Стосовно державної кадрової політики взагалі, реформування державної служби зокрема, модернізації навчання державно-управлінських кадрів особливо, то упродовж останніх трьох років здійснено серйозні перетворення. Прийнято Закон України "Про державну службу", яким Національну академію державного управління при Президентові України (далі - НАДУ, Академія) унормовано головним вищим навчальним закладом у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у галузі знань "державне управління"

(ст. 30) [1]. Указами Президента України схвалено Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки [18; 20] та Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року [17], а також затверджено Концепцію реформування Національної академії державного управління при Президентові України та склад Наглядової ради Академії [12], Положення про Президентський кадровий резерв "Нова еліта нації" [19]. При цьому визначено, що професійний розвиток осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву, здійснюється, зокрема, у формі професійних програм, спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, що організовуються НАДУ [19]. Ці та інші заходи свідчать, з одного боку, про важливу роль Академії в кадровому забезпеченні державного управління, а з другого боку, про необхідність перманентного вдосконалення самого закладу з огляду на його відповідність сучасним і перспективним викликам [7]. Це зумовлює необхідність формування науково обґрунтованих пропозицій щодо розвитку НАДУ в довгостроковій перспективі.

Аналіз наукових праць, присвячених розв'язанню проблеми. Наукових публікацій і нормативно-правових документів щодо обґрунтування і конкретизації розвитку НАДУ у довгостроковій перспективі з урахуванням європейських і світових тенденцій у вищій освіті немає.

Мета статті. На підставі досвіду дослідження найкращої світової практики фахової вищої освіти з використанням форсайтної підходу обґрунтувати доцільні орієнтири майбутнього Національної академії державного управління при Президентові України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Питання про лідерство у вищій освіті для великої за населенням і територією України, яка становить вагомую частину Європи і світу [21; 28] і має за мету стати передовою країною [13], трансформується в тезу, що провідний національний вищий навчальний заклад має бути кращим у глобальному масштабі. Це є новим закономірним викликом для Національної академії державного управління при Президентові України, який важливо чітко усвідомлювати і до гідної зустрічі якого слід серйозно готуватися.

Справді, у 2015 р. НАДУ виповнюється 20 років. За історичними мірками заклад розвивався стрімко: починав із 156 слухачів магістерської програми, у 2003 р. здобув статус національного, у 2004-2011 рр. мав акредитацію Європейської акредитаційної асоціації з державного управління. У 2011 р., як зазначалося, заклад законом визнано головним у галузі державного управління. Тобто за майже дводекадний період Академія сформувалася як потужний повноцінний заклад з підготовки фахівців державного управління та проведення відповідної дослідницько-інноваційної діяльності [2; 4; 9]. Рівень розвитку НАДУ дає змогу проводити її порівняння не лише з кращими національними закладами [11], а й аналоговими топ-закладами світу [36;

39]. Відтак настав час визначення нових, значно вищих досягнень Академії, насамперед з огляду на її європейську та світову інтеграцію, наприклад, у межах можливої стратегії "НАДУ - 2030". В основі відповідного розвитку закладу - курс на топ-рівень вищої освіти.

Зазначене зумовлено тим, що в глобальному змагальному світі та Європі відбувається глибока стратифікація вищої освіти. Остання в першу чергу відповідальна за прогрес у всіх сферах суспільного життя [10; 17; 25]. Ці процеси диференціації в умовах глобалізації проявляються в тому, що країни світу за конкурентоспроможністю вищої освіти виразно поділяються на три групи [7; 23; 25-27; 36; 39].

Першу групу складають приблизно 40-50 успішних країн (з них 20-25 європейських) з потужним університетським (у широкому розумінні) потенціалом, у яких зосереджено 10-15% вищих навчальних закладів світу. Друга група країн (включаючи Україну) із вищою освітою середнього рівня. До третьої групи входять країни з відсталою вищою школою та без неї взагалі. Таке розмежування призводить до того, що ефективно продукувати лідерів та еліту світового масштабу здатні 2-3% [36; 39] від 20 тис. закладів вищої освіти. Наприклад, за результатами здійснених групою вчених Інституту вищої освіти Національної академії педагогічних наук України досліджень з'ясовано, що до реалізації всіх лауреатів Нобелівської премії з фізики, хімії, фізіології або медицини, літератури, миру, економічних наук загалом причетні трохи більше трьохсот вищих навчальних закладів півсотні країн (переважна більшість закладів Північної Америки і Європи). Тобто у світі взагалі, Європі зокрема, у підготовці фахівців задана висока планка щодо стандартів і спроможності вищої освіти [7].

Водночас реально й ефективно інтегруються ті, хто рівні за стандартами, в інших випадках слабкіші стають сателітами сильніших. Відтак, для ефективної європейської інтеграції НАДУ має відповідати кращим стандартам Європейського простору вищої освіти, а також Європейського дослідницького простору [25; 31; 37]. За критеріями глобальних рейтингових систем, провідними з яких є міжнародні рейтинги "Таймс" і "Шанхайський" [36; 39], якраз європейська вища освіта, разом з північноамериканською, є беззаперечним світовим лідером [23; 25].

Для визначення довгострокової стратегії розвитку НАДУ важливим є урахування наступних тенденцій сучасної вищої освіти.

По-перше, зростання ролі в суспільному розвитку вищих навчальних закладів екстра-класу як основних рушіїв прогресу, відкрив групи топ-закладів від маси інших [22-25; 36; 39].

По-друге, прагнення сучасних закладів відповідати стандартам світового рівня, посісти найвищі сходинки за рейтингами "Таймс" і "Шанхайський" [36; 39].

По-третє, незважаючи на пересічно близько двохсотлітній вік високо-рейтингових закладів з-поміж них існує вагома частка молодих, які однак інтенсивно розвиваються. Наприклад, за майже тисячолітню історію кожен десятий топ-заклад (з 400 за рейтингом "Таймс" і 500 за рейтингом "Шанхайський") утворено в одній декаді років - 1960-1969 рр. Загалом закладів світового класу віком понад 500 років менше ніж аналогічних закладів, яким менше 50 років [22-24].

По-четверте, підвищення частки профільних (спеціалізованих) закладів серед топ-закладів вищої освіти, особливо молодих [24].

По-п'яте, збереження різноманітності назв топ-закладів, які називаються як університетами, так і інститутами, коледжами, школами, центрами в усьому діапазоні їх рейтингових рангів [24].

У дзеркалі міжнародних стандартів і порівнянь можна визначити реальні стартові позиції та перспективні орієнтири для вдосконалення закладів вищої освіти. По-перше, глобалізація, що зумовлює конкуренцію, і євроінтеграція, яка потребує вирівнювання стандартів, спонукають до ідентифікації своїх характеристик з огляду на найкращі світові досягнення та рівняння на останні. По-друге, євроінтеграція, як і глобалізація, саме й означає вихід за межі національних вимог, вивіщення до кращих європейських і світових зразків. По-третє, це повною мірою стосується як закладів вищої освіти України взагалі, так і НАДУ зокрема.

У зв'язку із зазначеним виникає необхідність пошуку передових зразків для наслідування. Насамперед увагу привертає Сполучене Королівство - перша в Європі та друга у світі (після США) країна за розвитком університетського потенціалу [23; 25; 36; 39]. У цій країні аналогом і зразком для НАДУ може слугувати Лондонська школа економіки і політичної науки (ЛШЕПН, школа) [30]. Ця школа за рейтингом "Таймс" посідає 39-те місце у світі [39], є справжнім лідером і локомотивом світового, європейського і національного прогресу, стала місцем реалізації (підготовки, стажування, роботи) 18 нобелівських лауреатів [32].

За віковими ознаками український і британський заклади виглядають так:

- НАДУ заснована в 1995 р. (передісторія починається з 1976 р.) [2; 9];
- ЛШЕПН утворена в 1895 р., тобто на 100 років старша за НАДУ, досвідченіша та випробувана часом [30].

Академія суттєво поступається школі і за кількістю *освітніх програм*:

- НАДУ - 16 освітньо-професійних програм (державне управління, управління суспільним розвитком, публічне адміністрування й інші) [2];
- ЛШЕПН - понад 170 освітніх програм (державний менеджмент і врядування, державна політика і управління, соціальна політика і розвиток й інші) [30].

За кількістю і складом *осіб, які навчаються*, обидва заклади подібні:

- НАДУ - 7 тис. студентів, слухачів, аспірантів, докторантів (більшість магістрантів, аспірантів, докторантів) [2];
- ЛШЕПН - 9 тис. студентів, включаючи докторантів (56% магістрантів і докторантів) [30].

Школа значно перевершує Академію за *інтернаціоналізацією*:

- НАДУ - поки що одиниці іноземних студентів, аспірантів, докторантів, здобувачів [2];
- ЛШЕПН - 5,9 тис. (66%) іноземних студентів, включаючи докторантів [30].

Рівень інтернаціоналізації школи за рейтингом "Таймс" складає 87 балів за 100-бальною шкалою і відображує високу міжнародну привабливість закладу [39].

За характеристиками *випускників* Академія і школа співвідносяться так:

- НАДУ - з-поміж випускників вітчизняні народні депутати, члени уряду, голови місцевих адміністрацій і місцевих рад, міські голови [2; 9];
- ЛШЕПН - серед випускників колишні та нинішні світові лідери, члени парламенту Сполученого Королівства - передової країни, лауреати Нобелівської премії [30].

Академічний персонал Академії і школи кількісно та якісно характеризується таким чином:

- НАДУ - майже 1 тис. науково-педагогічних і наукових працівників, серед них близько 700 кандидатів і докторів наук, члени Національної та національних галузевих академій наук, колишні та нинішні високопосадовці [2];
- ЛШЕПН - 3 тис. академічних працівників, серед них нобелівські лауреати, колишні та нинішні світові лідери [30].

Рівень викладання за рейтингом "Таймс" становить 71 бал за 100-бальною шкалою [39].

За *дослідженнями і розробками* Академія і школа характеризуються ось як:

- НАДУ - фінансування наукової та науково-технічної діяльності становить 4,1% від загального фінансування закладу (159 млн грн у 2012 р.) [2];
- ЛШЕПН - фінансування досліджень і розробок становить 9,3% від загального фінансування (244 млн фунтів стерлінгів у 2012 р.) [30].

Рівень досліджень школи за рейтингом "Таймс" становить 81 бал за 100-бальною шкалою [39].

Слід зауважити, що дослідницько-інноваційна діяльність є невід'ємною складовою частиною у підготовці фахівців з вищою освітою всіх рівнів - бакалаврського, магістерського, докторського, постдокторського [29; 33]. Нині в Європі і світі в умовах дослідницько-інноваційного типу суспільного розвитку у вищій школі утверджується підхід щодо навчання на основі досліджень [3; 5; 34; 35].

За рівнем *цитування* публікацій академічного персоналу Академії та школи порівняльна картина така:

- НАДУ:

- а) 22 періодичних наукових фахових видання (до міжнародних науково-метричних баз даних не входять, імпаکت-фактор невідомий);

- б) 1,6 тис. статей (індекс цитування невизначений, індекс Хірша авторів невідомий) [2];

- ЛШЕПН: рівень цитування за рейтингом "Таймс" становить 67 балів за 100-бальною шкалою [30].

Висновки та рекомендації. З огляду на вищезазначене можна сформулювати такі концептуальні пропозиції.

Стратегія розвитку НАДУ на найближчі 15-20 років (наприклад "НАДУ - 2030") має ґрунтуватися на:

- доповненні кількісних показників діяльності закладу якісними, що відповідають вищим європейським і світовим критеріям [7];

- застосуванні для оцінювання власних досягнень Академії індикаторів міжнародних рейтингів "Таймс" і "Шанхайський" [36; 39], зокрема стосовно досліджень (що є слабким місцем вітчизняної вищої школи взагалі [6; 8], однак ключовим чинником формування національної еліти), цитування, інтернаціоналізації (збільшення контингенту слухачів за рахунок іноземних громадян, запрошення для викладання провідних зарубіжних фахівців);

- орієнтації на досвід діяльності аналогових топ-закладів, зокрема Лондонської школи економіки і політичної науки [30].

Провідний національний заклад в Україні має бути кращим в Європі та світі.

Це особливо актуально для великої європейської країни - України.

Список використаних джерел

1. Закон України про державну службу [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>

2. Звіт про діяльність Національної академії державного управління при Президентові України, 2012 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/zvit_nadu_2012.html

3. *Луговий В.* Вища освіта через дослідження: концептуальні засади здійснення й оцінювання / В. І. Луговий, Ж. В. Таланова // Вища освіта України / М-во освіти і науки, молоді та спорту України, НАПН України, Ін-т

вищої освіти НАПН України [та ін.]. - 2012. - № 3 [темат. вип. "Педагогіка вищої школи: методологія, теорія, технології" ; т. 1]. - С. 16-28.

4. *Луговий В. І.* Десять років становлення (досвід досліджень, розробок і впроваджень у сфері державного управління) / В. І. Луговий. - К. : Вид-во НАДУ, 2005. - 356 с.

5. *Луговий В.* Модернізація вищої освіти по-європейськи / Володимир Луговий, Андрій Ставицький // Пед. газета. - 2012. - Листоп. (№ 11). - С. 4.

6. *Луговий В.* Розвиток дослідницько-інноваційного контексту вищої освіти - ключова умова ефективної діяльності науково-педагогічних кадрів / В. І. Луговий, О. М. Слюсаренко, Ж. В. Таланова // Проблеми освіти : наук. зб. / Ін-т інновац. технологій і змісту освіти МОН України. - К., 2013. - Вип. 74. - Ч. 1. - С. 3-10.

7. *Луговий В. І.* Якість вищої освіти: виклик для України / В. І. Луговий, Ж. В. Таланова // Вища освіта України: Тематичний випуск "Європейська інтеграція вищої освіти України у контексті Болонського процесу" : у 2 т. - 2012. - № 3 (додаток 2). - Т. 1. - С. 5-9.

8. Наукова та інноваційна діяльність в Україні: 2011 : стат. зб. / Держкомстат України ; відп. за вип. І. В. Калачова. - К. : ТОВ "Август Трейд", 2012. - 306 с.

9. Національна академія державного управління при Президентові України / Ю. В. Ковбасюк, П. С. Назимко, Л. М. Гогіна та ін. - К. : Логос, 2010. - 144 с.

10. Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні / Нац. акад. пед. наук України ; [авт. : В. П. Андрущенко, І. Д. Бех, М. І. Бурда та ін. ; редкол. : В. Г. Кремень (голова), В. І. Луговий (заст. голови), В. М. Мадзігон (заст. голови), О. Я. Савченко (заст. голови)] ; за заг. ред. В. Г. Кременя. - 2-ге вид. - К. : Пед. думка, 2011. - 304 с. - Бібліогр. : с. 149-167. - (До 20-річчя незалежності України).

11. Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2012/13 навчального року : стат. бюл. // Держ. служба статистики України. - К., 2013. - 188 с.

12. Питання реформування Національної академії державного управління при Президентові України : Указ Президента України від 9 груд. 2011 р. № 1110 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>

13. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. - К. : НІСД, 2013. - 576 с.

14. Про керівників напрямів реформ : Указ Президента України від 16 січ. 2013 р. № 18 // Уряд. кур'єр. - 2013. - 19 січ. - № 12.

15. Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конку-

рентоспроможна економіка, ефективна держава" : Указ Президента України від 12 берез. 2012 р. № 187 // Уряд. кур'єр. - 2012. - 28 берез. - № 13.

16. 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 берез. 2013 р. № 188 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/128/2013>

17. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25 черв. 2013 р. № 344 // Уряд. кур'єр. - 2013. - 4 лип. - № 117.

18. Про План заходів щодо реалізації у 2013 році Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 23 квіт. 2013 р. № 229.

19. Про Президентський кадровий резерв "Нова еліта нації" : Указ Президента України від 5 квіт. 2012 р. № 246 // Уряд. кур'єр. - 2012. - 13 квіт. - № 68.

20. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45.

21. Статистичний щорічник України за 2011 рік / Держстат України ; за ред. О. Г. Осауленка ; відп. за вип. О. Е. Остапчук. - К. : ТОВ "Август Трейд", 2012. - 560 с.

22. *Слюсаренко О. М.* Вік і досвід ("вислуга років") університетів як чинник досягнення ними світового класу / О. М. Слюсаренко // Вища освіта України. - 2012. - № 1. - С. 75-80.

23. *Слюсаренко О. М.* Вікова історична та регіональна специфіка топ-університетів / О. М. Слюсаренко // Вища освіта України. - 2012. - № 2. - С. 85-91.

24. *Слюсаренко О. М.* Рейтингові досягнення топ-закладів вищої освіти, утворених більше 500 і менше 50 років тому / О. М. Слюсаренко // Вища освіта України. - 2012. - № 3 (Додаток 2). - Т. 1. - С. 43-48.

25. *Таланова Ж. В.* Докторська підготовка у світі та Україні : монографія / Ж. В. Таланова. - К. : Міленіум, 2010. - 476 с.

26. Education at a Glance 2012: OECD Indicators. - Paris : OECD Publications, 2012 [Electronic resource]. - URL : <http://www.oecd.org/document>

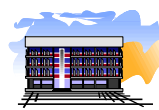
27. Global Education Digest 2012: Comparing Education Statistics across the World [Electronic resource]. - URL : <http://www.uis.unesco.org>

28. Human Development Report, 2013 [Electronic resource]. - New York, USA, 2013. - URL: <http://hdr.undp.org>

29. International Standard Classification of Education. ISCED 2011 / UNESCO [Electronic resource]. - URL : www.uis.unesco.org/en/pub/pub

30. London School of Economics and Political Science [Electronic resource]. - URL : https://en.wikipedia.org/wiki/London_School_of_Economics
31. Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area. Bucharest Communiqué of EHEA Ministerial Conference, 26-27 April, 2012 [Electronic resource]. - URL : <http://www.ehea.info>
32. Notable people [Electronic resource]. - URL : https://en.wikipedia.org/wiki/London_School_of_Economics#Notable_people
33. Postdoctoral research [Electronic resource]. - URL : https://en.wikipedia.org/wiki/Postdoctoral_research
34. Research-based Education at BA, MA and PhD Level / Thematic Seminar for Higher Education Reform Experts 9-10 July 2012 [Text] // Reader. - Yerevan, Armenia: Yerevan State Linguistic University "Bryusov", 2012. - 24 p.
35. Research-based Education: Strategy and Implementation / Seminar for Bologna and Higher Education Reform Experts 5-7 November 2012 [Text] // Reader. - Budapest : Eotvos Lorand University (ELTE), 2012. - 29 p.
36. The Academic Ranking of World Universities. Shanghai Jiao Tong University in China [Electronic resource]. - URL : <http://www.arwu.org/>
37. The Bologna Process 2020 - The European Higher Education Area in the new decade. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education. Leuven and Louvain-la-Neuve, 28-29 April 2009 [Electronic resource]. - URL: <http://www.bologna2009benelux.org/>
38. The Global Competitiveness Report 2012-2013 / World Economic Forum [Electronic resource]. - URL : http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf
39. THE World University Rankings [Electronic resource]. - URL : <http://www.timeshighereducation.co.uk/>

*Філософія,
методологія,
теорія та історія
державного
управління*



Радмила Войтович,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри філософії
і методології державного управління НАДУ

Модернізація державного управління в умовах глобальної інтеграції

У межах цієї статті зроблено концептуальний аналіз модернізації державного управління в умовах глобальної інтеграції, розкрито методологічний зміст модернізації, досліджено її вплив на умови взаємовідносин між державами, конкретизовано рівні, форми та засоби модернізації державного управління. *Ключові слова:* трансформація, модернізація, модернізація державного управління, глобалізація, глобалізаційні процеси, революція, осучаснення, національна держава, наздоганяючий розвиток.

Within this paper analyzes the conceptual modernization of public administration in terms of global integration, concepted content modernization, studied its effect on the relationship between the conditions, specified level, and forms of public administration modernization.

Key words: transformation, modernization, modernization of public administration, globalization, globalization or processes, revolution, modernization, national state, nazhodanyayuchy development.

Постановка проблеми. Сучасні глобалізаційні процеси сьогодні набули особливої інтенсивності та оформились у достатньо чіткі інституційні форми модернізації в різних сферах суспільного життя як окремої країни, так і світоустрою в цілому. Модернізація є важливим показником розвитку держави, рівня життєдіяльності громадян, а відповідно і важливою передумовою демократичної, соціальної, політичної й культурної організації суспільства. Водночас усе частіше вона породжує тенденції кризових явищ, глибинних суперечностей, що в кінцевому підсумку засвідчує "кризу ефективності національних держав", "кризу легітимності міжнародних інститутів", а отже, й "кризу ідентичності" сучасної людини, яка обережно ставиться до "космополітичних цінностей" і віддає перевагу національним орієнтирам суспільного розвитку як каталізатору подолання внутрішніх та зовнішніх суперечностей такого розвитку.

Однією з умов реалізації сучасної глобалізації є модернізація, яка закономірно розглядається як інтернаціональний процес та один із варіантів суспільного розвитку, що приводить до вдосконалення та накопичення позитивних кількісних і якісних змін у розвитку певного явища (економічних, соціальних, демографічних, культурних та ін.). Відповідно до цього модернізація, яка сьогодні охоплює переважну більшість країн, може привести сучасний транснаціональний світ до повної його невпізнанності, внаслідок чого вона породжуватиме й чимало проблем, які можуть спровокувати небезпечний конфлікт, що позначиться на специфіці політики національних держав.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. На думку американського ученого П.Ратленда, глобалізація приходить на зміну модернізації, а тому вона не є одним із факторів її здійснення, до приходу глобалізації "економічний та політичний розвиток трактувався як зміна стадій або подій, просторово поділених кордонами суверенних держав... з приходом глобалізації таке розуміння історії людства замінено синхронним баченням, яке фіксує події одночасно, не розподіляючи їх у просторі та часі" [1, с. 15]. Більшість дослідників при цьому появу глобалізаційних тенденцій пов'язують саме з розпадом Радянського Союзу, який привів до утвердження нової моделі політичних та культурних цінностей, що стало першою формою модернізації системи державного управління.

Мета статті - зробити концептуальний аналіз модернізації державного управління в умовах глобальної інтеграції. Досягнення даної мети зумовлює вирішення таких завдань, як: розкрити методологічний зміст модернізації, дослідити як вона впливає на умови взаємовідносин між державами, конкретизувати різні форми та засоби модернізації державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Глобалізація справляє значний вплив на модернізацію національних систем державного управління, а також вона відкриває нові можливості для розвитку людства, являючи собою "інтеграцію інтересів та можливостей у реальному часі", вона відміння історичний час, а певною мірою і простір. Теоретично віднині будь-яка країна і будь-який народ, незважаючи на специфіку своєї історії, можуть скористатись економічними, геополітичними та технологічними перевагами, які відкриваються перед ними, якщо вони відчинять свої двері міжнародній спільноті.

На нашу думку, одним із факторів, який увиразнює потребу виникнення модернізації, є нерівні умови розвитку національних держав у сучасних глобалізаційних процесах, де одні з них розвиваються швидше, інші намагаються їх наздогнати. Модернізація є тим засобом, який може змінити такі умови взаємовідносин між державами. По-перше, хтось когось може обігна-

ти, відповідно до чого зміниться його місце в таких змаганнях; по-друге, політична та економічна могутність може перейти від однієї країни до іншої - історія знає чимало прикладів, коли могутні держави перетворювались на другорядні, а невідомі за кількасот років ставали могутніми наддержавами. Така драматична нерівність, яка спостерігається між державами сьогодні, перетворилась на глобальну проблему, що вказує на ймовірність виникнення міжцивілізаційного конфлікту, який чітко покаже несумісність інтересів та цінностей між окремими державами. Саме тому модернізація є вкрай необхідною, оскільки передбачає підтягування окремих держав до найвищих стандартів розвитку, вона фактично сприяє подоланню певної нерівності, яка спостерігається у розвитку між державами.

Проте розуміння сутності модернізації в такому ракурсі не може зводитись до тотожного запозичення досвіду розвитку одних держав у інших, оскільки в першу чергу вона передбачає озброєння позитивним потенціалом функціонування своїх власних традицій та інститутів і жодною мірою не означає відмову від власних цивілізаційно-культурних ідентичностей. Запозичення буде ефективним лише в тому випадку, якщо в результаті утворюються симбіозні форми, які не ламатимуть цивілізаційно-культурну ідентичність. У протилежному випадку, коли модернізація матиме насильницькі форми, вона буде згубною для розвитку як держави, так і цивілізації в цілому.

При цьому, аналізуючи методологічні засади модернізації, доцільно розглянути її зміст у співвідношенні з альтернативними категоріями. Доцільно також чітко розмежовувати поняття модернізації та трансформації. Якщо модернізація передбачає адаптовану до сучасних вимог зміну процесу з набуттям ним нової позитивної якості, то трансформація являє собою перетворення внутрішньої сутності певного явища та переведення його з одного стану функціонування в інший.

Неправильним також є ототожнення категорій модернізації та осучаснення, адже це категорії, які методологічно не збігаються між собою. З нашої точки зору, осучаснення є складовою модернізації, оскільки воно передбачає наявність певного еталона сучасності, зіставлення з яким породжує прагнення досягти або зрівнятися з вищим рівнем. Це безпосередньо викликано тим, що в умовах глобалізації відбувається нерівномірний розвиток держав, оскільки співіснують так звані передові, розвинені та відстаючі країни, для яких характерна така форма співіснування, як "наздоганяючий розвиток", осучаснення ж підтягує його до найвищих стандартів такого розвитку.

У свою чергу, постійне "осучаснення" - це об'єктивний цивілізаційний процес, що природно призводить до різних форм протистояння - непорозуміння, традиціоналізму, консерватизму, покvapливості та боротьби з їх наслідками - відставанням, посиленням зовнішньої залежності, застоєм та кризами. Саме за таких причин модернізація здійснюється частково й нерівномірно, оновлюються лише окремі соціальні та політичні інститути,

сфери промисловості й виробництва, завдання та ідеології, а також (що не менш важливо) й суспільні настрої.

Принципова методологічна відмінність спостерігається і в розумінні співвідношення понять "модернізація" та "революція". Так, модернізація здійснюється хоча й системно, проте фрагментарно, тоді як революція являє собою суцільну й конструктивну зміну закономірностей функціонування певного явища. Водночас фрагментарна модернізація є суттєво обмеженою, оскільки вона відбувається досить повільно, лишаючи поза увагою відставання та певні форми протидій, тоді як революція є крайньою радикальною формою зміни внутрішньої сутності функціонування певного явища. Революція закономірно має двосторонній характер, а саме: з одного боку, вона виникає в результаті недостатньо швидкої та комплексної модернізації, а з другого - є певною формою протесту проти самого процесу модернізації та його соціальних наслідків. У цьому контексті революція приводить до розпаду старої системи, створює нові інституції, правові та політичні норми, які забезпечують участь громадськості в державно-управлінському та політичному житті.

Залежно від умов, специфіки та особливостей реалізації модернізації доцільно виділити відповідні її рівні, форми, способи й типи.

Передусім слід виокремити два рівні модернізації: внутрішній (породжений факторами потреб суспільного розвитку в середині окремої країни) та зовнішній (породжений сучасними умовами глобалізації, які зачіпають архітектуру світу в цілому).

Аналізуючи більш докладно внутрішній рівень модернізації, слід виходити з розуміння еволюції соціальної структури суспільства та безпосередньо суб'єктів здійснення модернізаційно-глобалізаційного процесу. Внутрішня модернізація передбачає трансформацію соціальних інститутів у середині держави. Прикладом цього може бути перехід від однієї системи державного управління до іншої (від адміністративно-командної до демократичної). Кожна держава має свою власну національно регламентовану систему інститутів, і коли на певному етапі її розвитку вони доводять свою неефективність, постає потреба внутрішньої модернізації, яка має відповідати виключно її національним інтересам та критеріям.

Коли мова йде про рівень зовнішньої модернізації, то в першу чергу постає питання про узгодження діяльності між владними інститутами розвинених країн щодо подолання негативних економічних та політичних наслідків сучасної глобалізації, оскільки це дасть змогу створити нову ефективну структуру світу. На думку російського вченого Ю.Афанасьєва, управління прийдешнім світом вочевидь буде здійснюватися складними багаторівневими системами, не обов'язково навіть державними, в яких на останньому місці перебувають фактори, що регулюють взаємовідносини у різних сферах і забезпечують загальну стабільність, право, моральність [2, с. 367].

При цьому слід відзначити, що безпосереднім суб'єктом реалізації внутрішньої модернізації є суспільство, окрема людина, тоді як суб'єктом реалізації зовнішньої модернізації виступає держава. Проте ця теза заперечується певними вченими, які вважають, що модернізація є природно-історичним процесом, і тому жодною мірою не доцільно розглядати активну роль держави, її правителя чи власну ініціативу окремих груп громадськості, які впливають на реалізацію відповідних корпоративних рішень.

Залежно від рівнів реалізації модернізації можна виділити такі основні способи її здійснення: фрагментарна (стосується окремих аспектів трансформації сфер суспільного життя); неповна (характеризує часткову трансформацію внутрішніх закономірностей функціонування певного суспільного явища); незавершена або часткова (включає поряд з культивуванням та домінуванням власного духовного капіталу запозичення чужого); прогресивна (термінова трансформація суспільства чи окремих його сфер, яка відповідає сучасним вимогам і підготовлена попереднім етапом суспільного розвитку); перервана (якщо трансформація окремого явища та адаптація його нових умов не приводить до конкретного, наперед визначеного результату, вона припиняється); наздоганяюча (передбачає чітке наслідування трансформаційних норм суспільного розвитку і відіграє важливу роль у життєдіяльності сучасних суспільств).

Відповідно до суспільно-історичного та економічного критеріїв можна виділити такі типи модернізації: доіндустріальний (перехід від природних виробничих сил до мануфактури); ранньоіндустріальний (технологічно-детермінований переходом від ремісничого, мануфактурного виробництва до фабрично-заводського); пізньоіндустріальний (перехід від фабрично-заводського до потоково-конвеєрного способу виробництва); постіндустріальний (зумовлений сучасною технологічною революцією) [3, с. 76].

Аналізуючи специфіку реалізації модернізації державного управління, цілком виправдано розглядати її не лише як зовнішнє перетворення, але і як внутрішнє, оскільки її основною метою є саме перетворення світу людських взаємовідносин. Адже все частіше сьогодні йдеться про формування особливого типу людини, не здатної зрозуміти доцільність модернізації, що в кінцевому підсумку, за І.Кантом, засвідчує її соціальна інфантильність, яка блокує будь-який розвиток у бік відкритого суспільства та його модернізаційних процесів. Усе це вказує на доцільність активізації людинотворчого фактора в сучасних глобалізаційно-модернізаційних умовах, розуміння можливості та обов'язковості здійснення модернізації сучасного світу. Цінною в цьому плані є концепція "трьох К" М.Мамардашвілі, яка задовго до цього фактично передбачила зміст буття людини на початку ХХІ ст. Відповідно до концепції доцільно дотримуватися трьох основних позицій: 1) світ такий, що в будь-який момент у ньому може щось відбутися тільки за участю людини; 2) людина не лише може, але й зобов'язана брати участь у побу-

дові структури світу, тому що вона це може; 3) сьогодні очікується прихід "антропологічної катастрофи", який може призвести до загибелі цивілізації, тому людина має все зробити заради окультурення середовища, в якому вона тимчасово перебуває [4, с. 68]. Недотримання цих трьох позицій може призвести до так званого модернізаційного нігілізму, який позбавить сучасний світ можливості досягнення конкретної модернізаційної перспективи свого історичного розвитку в умовах глобалізації.

Важливу роль у контексті здійснення модернізації відіграє держава, основна функція якої в першу чергу зводиться до вибору адекватної стратегії розвитку суспільства та формування нової парадигми його функціонування. Роль держави також зводиться до політичної організації модернізаційного процесу конкретно у здійсненні серії економічних, політичних, соціальних та інших трансформацій, які забезпечують якісно новий рівень суспільного розвитку. За таких умов, на нашу думку, основним принципом модернізації держави та суспільства має стати реалізація принципу соборності, який би цілком відображав їх самобутні цінності. На жаль, у системі державного управління завжди є конфлікт інтересів між прогресивною меншістю та консервативною більшістю, яка нічого змінювати не хоче, інноваційні методи діяльності досить часто належно не сприймаються, не кажучи вже про можливість їх реалізації. Тому в цьому контексті особливо важливою є регулятивна роль певної зовнішньої інстанції, здатної спрямувати частковий модернізаційний процес, забезпечувати його точність та послідовність. Тобто в державі має бути створений конкретний державний інститут, який би забезпечував ефективне здійснення процесу модернізації суспільства та основних сфер його життєдіяльності.

Некоректним є також твердження, що модернізація - це одна із форм наслідування західних стандартів суспільного життя, які безпосередньо можна адаптувати до загальнонаціональних традицій. Різні цивілізації мають рівнозначну цінність, історичну унікальність та самобутність, які в процесі своєї життєдіяльності доцільно зберігати та примножувати, відповідно до цього неприпустимим є видавати свої порядки за еталон і намагатись їх поширювати. Важливо й те, що в третьому тисячолітті на Заході сформувались такі форми соціальних антагонізмів, які породили відповідну низку проблем у розвитку постіндустріального суспільства та призвели до так званої ерозії базових цінностей, які перешкоджають фундаментальним основам такого суспільства.

Саме тому сьогодні йде мова про модернізацію національних систем державного управління, яка б оминала цінності західного світу. Адже сам по собі вплив Заходу здатний породжувати різні форми синтезу цивілізацій та модернізацій, які не завжди можуть мати позитивний результат та навіть призводити до "феномену нової варваризації". В таких умовах пріоритетними стають квазідемократичні цінності модернізації, які перешкоджають

ефективному та стабільному розвитку національних держав, що, висловлюючись словами С.Хантінгтона, породжує "зіткнення цивілізацій".

Проте ще на початку 70-х рр. Л.Штраусс, виступаючи з першою доповіддю Римського клубу, наголошував, що реалізувати однаковою мірою західні методи процвітання людству не вдасться... враховуючи те, що повне дотримання прав людини дає їй можливість вільно розвиватися і всі будуть діяти однаково, а отже, будуть рівними, прогрес забезпечує дедалі більший розквіт, а він - дедалі більшу свободу та справедливість ... цей прогрес веде до "суспільства загальної рівності", до світової Ліги вільних та рівних націй, які складаються з вільних та рівних людей. А оскільки існування якої-небудь групи вільних та процвітаючих країн тривалий час неможливе слід прагнути до розквіту кожної країни і світового співтовариства. Збереження західної демократії забезпечується демократизацією решти світу ("глобальна демократія") [5].

Це все свідчить про те, що модернізація без адекватно розвинених соціальних передумов може призвести до модернізаційної утопії, яка здатна спричинити появу низки негативних факторів. Щоб цього не сталося, необхідні: по-перше, справді реформаційна діяльність влади; по-друге, постійні, конструктивні та системні зусилля зацікавлених у створенні відкритого суспільства демократичних сил. Усупереч цьому неминучим є "утопічний популізм", який може призвести до певних перекосів у бік модернізаційного авторитаризму. Тому навряд чи можна стверджувати, що модернізація, на відміну від глобалізації, привносить певну визначеність у суспільному розвитку, що це процес, який регламентує та детермінує всі форми суспільного розвитку, оскільки це тим самим стає запереченням можливості існування відкритого суспільства з його демократичними інститутами.

Процеси модернізації державного управління в Україні сьогодні в першу чергу пов'язуються із формуванням відкритого суспільства, яке передбачає модернізацію цінностей та імперативів суспільного розвитку, що відповідали б змісту національної ідеї (на сьогодні вона ще перебуває на етапі свого становлення). В цьому плані постає питання можливості модернізації й самої національної ідеї, адже кожен історичний період розвитку вимагає формування нової національної ідеї, а не "реанімування" попередньої, здатної забезпечити формування національної ідентичності, яка може протистояти умовам насильницької модернізації.

Здійснюючи сьогодні в Україні відповідні модернізаційні проекти, слід відпрацювати певний методологічний інструментарій, який забезпечить їй можливість ефективного включення в сучасні глобалізаційні процеси шляхом відмови від так званих "вульгарних версій модернізацій" та вироблення натомість ефективної моделі внутрішньої модернізації. З нашої точки зору, будь-яка держава має рухатись у напрямі прогресивної модернізації. З цього приводу слід чітко проаналізувати, чи завжди модернізація держави супро-

воджується модернізацією суспільства, оскільки держава змінюється одночасно із суспільством та під його впливом, але модернізуватись воно може іншим шляхом.

Модернізація держави може здійснюватися двома способами. Перший - коли держава може панувати, нічого не змінюючи в суспільстві, але здатна стати агентом його модернізації, адже саме держава має забезпечити повне оновлення суспільних відносин, і другий - коли держава не модернізується сама та відповідно уникає модернізації суспільства, або стримує його модернізацію, чинить опір цьому процесу. Інший варіант розвитку виникає тоді, коли держава не модернізується сама та уникає модернізації суспільства, або ще гірше - заперечує його модернізацію та всіма силами протистоїть їй. Унаслідок цього виникають революційні кризи, боротьба з консерватизмом та реакцією, які модернізують державу та суспільство. Модернізаційний процес вони і підштовхують, і водночас стримують. При цьому відзначимо, що ефективна модернізація є можливою лише за одночасного узгодження участі суспільства та держави в модернізації. Модернізація є системним процесом. Якщо один з елементів цієї системи (частина суспільства або конкретна державна інституція) випадають із нього, модернізація стає неможливою. Тому, пропонуючи конкретні шляхи щодо модернізації системи державного управління в Україні, доцільно створити конкретні модернізаційні програми, до розробки яких мають бути залучені передусім різні наукові співтовариства. Такі модернізаційні програми повинні забезпечувати цілісність процесу модернізації, а отже, стосуватись передусім сфери державного управління, враховуючи національні інтереси, особливості культури та ідеології розвитку, яку держава намагається прищепити суспільству.

При цьому слід пам'ятати і про те, що хоч би які ідеологічні та політичні цілі модернізаційного розвитку ставились державою, все одно ідеї модернізації мають певного роду імперативний характер. Для більш розвинених країн модернізація є змагальним процесом, який забезпечує оновлення та осучаснення окремих сфер життя суспільства - наздоганяючий та випереджальний розвиток між собою чергуються. Для тих країн, які з різних причин відстають у такому процесі, необхідною є тотальна модернізація, що охоплює всі сфери суспільного життя і забезпечує так звані цивілізаційні зрушення.

Водночас слід визнати, що модернізація є механізмом подолання відставання держави. Сьогодні відбувається входження України в європейську політику, до чого спонукає ряд зовнішніх обставин та сукупність внутрішніх факторів. Усе більш відчутним стає відставання технологічне, економічне та соціально-культурне. Проте модернізація суспільства в технологічному та соціокультурному плані не завжди включає політичну складову. Можна наслідувати західний розвиток техніки та технологій у відриві від тих соціальних та економічних інститутів, у межах яких вони діяли на

Заході. Нерідко нововведення є недостатньо підготовленими попереднім розвитком держави і мають виключно штучний характер. Тому значна кількість людей не охоче включаються у процеси "європеїзованої глобалізації" і не вважають себе "європеїзованою елітою", яка запозичує західні цінності та ідеали, у той час як основна частина населення продовжує жити в традиційному патріархальному середовищі, яке є абсолютно відмежованим від зовнішнього світу "глухою стіною".

Основними факторами, які "протистоять" модернізації державного управління, є: відставання (від змін інших сфер життєдіяльності суспільства); здійснення на непідготовленій основі (недостатній рівень розвитку громадянського суспільства з відповідним відставанням розвитку його інститутів). Зрештою це може призвести до утворення кризової ситуації в суспільному житті. З метою подолання даної ситуації доцільно розробити ефективну модель модернізації системи державного управління, побудованої на принципах демократизації, відкритості та відповідності умовам глобалізаційного розвитку. Важлива роль при цьому належить безпосередньо модернізації державно-управлінської еліти, яка має бути динамічнішою та реально відповідати потребам часу.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, модернізація являє собою інтернаціональний процес та один із варіантів суспільного розвитку в умовах глобалізації, що приводить до утвердження нової моделі взаємовідносин суспільства та держави, породжуючи в остаточному підсумку нову модель системи державного управління. Однією з передумов виникнення модернізації є нерівні умови розвитку національних держав, які в архітектоніці сучасного світу мобільно змінюються, а подекуди можуть породжувати конфліктні ситуації у міжцивілізаційному розвитку на предмет певної невідповідності окремих держав найвищим стандартам такого розвитку. При цьому однією з умов модернізації системи державного управління в Україні є розробка імперативів відкритого суспільства, які і визначають основні методологічні засади реалізації нового модернізаційного проекту суспільного розвитку, який забезпечить їй лідерство у глобалізаційних процесах. Саме цей контекст і закладає перспективи для подальшого розроблення даної проблематики в межах вітчизняної науки державного управління.

Список використаних джерел

1. Ратленд П. Глобализация и посткоммунизм / П. Ратленд // Мировая экономика и междунар. отношения. - 2012. - № 4. - С. 15-18.
2. Афанасьев Ю. Опасная Россия. Традиции самовластия сегодня / Ю. Афанасьев. - М., 2011. - С. 411.
3. Красильщиков В. А. Шанс на обновление России (зарубежный опыт модернизации и российской перспективы) / В. А. Красильщиков, Г. М. Зибон

ров, В. А. Рябов // Мир России. Социология. Культурология. - 2009. - № 1. - С. 54-76.

4. Мамардашвили М. Как я понимаю философию / М. Мамардашвили. - М., 1992. - 311 с.

5. Face di globalizzazione: Inter a locale dimensione de developmento / Ed. by Shahid Yusuf, Simon Evenett, Weiping Wu. - Washington-Roma : Pace Bank, 2001. - XV. - 278 p.

Денис Кіслов,

кандидат політичних наук,

доцент кафедри маркетингу та реклами КНТЕУ,

докторант кафедри державного управління

і менеджменту НАДУ

Системність криз та кризи управлінських систем

У статті розглядаються проблеми дослідження циклічності, системності та природи криз; умови їх виникнення та профілактики; методи використання кризових ситуацій з метою пошуку засобів нейтралізації їх негативних наслідків і реалізації нових перспективних трансформацій.

Ключові слова: кризи, розвиток, циклічність, системи, системність, профілактика.

The problems of research cycles, and the nature of the systemic crisis, the conditions of their emergence and prevention, and methods of use of crisis to find ways to neutralize their negative effects and implementation of promising new transformations.

Key words: crisis, development, cycles, systems, system, prevention.

Постановка проблеми. Профілактика можливих криз будь-яких видів та форм повинна починатися заздалегідь. У кризові ситуації треба входити підготовленими; проходити через їхнє "чистилище" й виходити з них у новітній якості. Баласт та нашарування старих стереотипів, незрозуміlostей та невизначеностей систем управління необхідно залишити в минулому. Для цього мають бути створені соціально-психологічні та політекономічні механізми ліквідації і нейтралізації вад минулої епохи. Системність криз зумовлена розвитком комунікативності систем, в яких вони розвиваються. При цьому основними виступають управлінські політичні та соціальні комунікації, суб'єкти яких здатні впливати на ситуативні зміни і трансформації соціуму. Без наперед виробленої здатності до самореформування, адаптації до будь-яких непередбачуваних ситуацій, гнучкості й мобільності такі суб'єкти управління не зможуть ефективно керувати необхідними трансформаціями. Реальна мож-

ливість суб'єктів цілеспрямовано впливати на об'єкти управління зумовлена терміном, глибиною та іншими параметрами кризових явищ, що відповідають історичним умовам. Системність, послідовність та циклічність, як основні ознаки криз, впливають саме з вищезазначених передумов.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Сучасна світова економіка є складовою сукупності національних соціально-економічних систем різних масштабів і рівнів. Узагальнюючими факторами для них є швидкі трансформаційні зміни, які зумовлюють динамізм соціального розвитку. Отже, реформування систем соціального управління, зокрема державного управління, є основною вимогою нашого часу. Теоретичною базою для дослідження цих напрямів можуть бути нові концепції комунікології та розробки, в яких відображені результати досліджень процесів системних трансформацій сучасної цивілізації. Ці теорії дістали назви "економічної транзитології", "соціальної транзитології", "політичної транзитології" тощо. В теорії розвитку соціально-економічних систем - транзитології слід спиратися на значні здобутки таких іноземних учених, як: А.Асланд, Л.Бальцерович, Д.Кауфман, Дж.Корнаї, Дж.Сакс, Дж.Сапір та ін.; українських та російських науковців, таких як: Л.Абалкін, З.Варналій, Б.Гаврилишин, А.Гальчинський, В.Геєць, С.Глазьев, С.Дорогунцов, І.Жиляєв, І.Лукінов, А.Мартінов, В.Мау, С.Мочерний, Ю.Пахомов, В.Савчук, В.Черняк, М.Чумаченко, А.Чухно, Є.Ясін та інших фахівців. Кризові явища соціально-економічних систем досліджувалися в працях таких учених, як: С.Бессонов, В.Волконський, С.Говриленков, С.Гурієв, В.Дребенцов, М.Делягін, В.Івантер, А.Ілларіонов, Г.Канторович, Г.Клейнер, О.Луговий, В.Макаров, В.Синельников, П.Сорокін, Р.Яковлев, Є.Ясін, а також у роботах таких іноземних учених, як: G.Alfandan, J.Dlanchard, G.Calvo, F.Szytmer, E.Porotti, B.Pinto, J.Rostowski, M.Chafftr та в розробках багатьох інших фахівців. Але основним недоліком більшості теоретичних праць є їх спеціалізована обмеженість щодо криз управлінських структур.

Мета публікації - спираючись на ноосферну парадигму та соціальні ціннісні орієнтири, на прикладах системності проявів управлінських криз висвітлити можливість позитивних трансформацій у процесі їх подолання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Світовий науково-історичний досвід державного управління має яскраві приклади як успішних позитивних, так і невдалих негативних соціально-економічних рішень в умовах кризових ситуацій. Приклади ефективних рішень, практичний і теоретичний досвід у знаходженні та реалізації способів виходу з економічних кризових ситуацій, роботи з подолання їх наслідків відомі також і вітчизняній історії. Вдалі заходи організаційного, економічного та господарського характеру здійснювали свого часу С.Ю.Вітте (1849-1915), П.А.Столипін (1862-1911), Г.Я.Сокольников (Г.Я.Бріліант, 1888-1939), А.Г.Зверев (1900-1969) та

деякі інші відомі політичні й фінансові діячі минулого. Для багатьох із них це мало трагічні наслідки, або, навіть, життя. Історії відомі також і приклади протилежного характеру, коли теоретичні висловлювання або практичні заходи авторів кардинальних економічних проектів призводили до вкрай негативних наслідків. Достатньо з цього приводу навести такі прізвища, як: Д.М.Кейнс (1883-1946), В.С.Павлов (1937-2003) та ін.

Всесвітньовідомі спроби знаходження закономірностей циклічного характеру виникнення й розвитку криз наведені в працях М.Кондратьєва (довгі кризи), К.Жюгляра (короткі кризи), У.Джевонса (космічна залежність криз) тощо. Їх послідовниками була розроблена безліч наукових праць, такі спроби тривають і в наш час. Поза сумнівом, у цих теоріях є теоретичний та інтуїтивний глибинний сенс існування деяких сталих закономірностей розвитку криз. Але так воно чи ні - досі достеменно не встановлено. При цьому відсутні достовірні факти того, що хтось, спираючись на ці моделі циклічності, точно спрогнозував би початок і кінець сучасних конкретних фінансових, економічних або соціально-політичних криз. Хоча, як правило, ніякі кризи не розпочиналися зненацька і миттю не закінчувалися.

Навколо визначальних дат будь-яких кризових явищ завжди існували й досі існують наукові, ідеологічні, політичні та інші дискусії. Науковий дискурс, наприклад, навколо дати початку кризи 2008 р. триває й досі. Навіть так звані "чорні" дати кризових проявів (наприклад "чорний вівторок" 2004 р. в Росії) мали свої передумови щодо їх виникнення і спалаху. Але пошук та аналіз передумов і причин починався лише після завершення цих криз. В історії не так складно знайти кризи, що повністю вписуються в рамки теоретичних циклів, наприклад, дефолт у Росії 1998 р. - криза 2008 р. Набагато більше прикладів криз, які, навпаки, в жодні циклічні межі, моделі та інші теоретичні розбудови не вписуються [1, с. 3]. Незважаючи на теоретичну складність моделювання й прогнозування кризових явищ, їх принципова системність і неминучість не викликає заперечень, є фактором безумовним. Науковий дискурс розгортається навколо методологічних та онтологічних питань досліджень природи, характеру, ролі та значення кризових явищ, їх зв'язку з можливим революційним або еволюційним посткризовим характером подій. Тому слід вибирати комбіновані або синтезовані методології, які спираються на кілька прогресивних концепцій та підходів. Найбільш придатними щодо аналізу управлінських систем є інформаційний, системний, комунікологічний і транзитологічний (трансформаційний) підходи. Їх об'єднання можливе на основі ноосферної концепції В.Вернадського. Але при цьому потрібно чітко визначитися з термінологічними дефініціями, що характерні для вищезначених методологічних підходів.

Використання інформаційної термінології як синонімів або псевдонімів при визначенні комунікативних реалій є насправді недостатньо коректним

інформаційним підходом до соціальних та політичних процесів, що відбуваються в сучасному соціумі. Термінологічна плутанина виникла внаслідок більш авторитетного й широкого використання інформаційного підходу в різних галузях науки і господарства, мови на використання слів і термінів, колишніх ідеологічних обмежень щодо комунікативної проблематики у вітчизняній практиці 50-х рр. XX ст. тощо. Отже, іноді виникали моменти так званої термінологічної еквівалентності у використанні й розумінні понять: "політичні комунікації" = "політична інформація", "комунікативні системи" = "інформаційні системи" тощо.

Якщо у звичайному побутовому використанні цих псевдоеквівалентних термінів немає особливих загроз, то в науковому середовищі некоректне їх вживання може призвести до значних негативних наслідків щодо адекватності й достовірності утворених моделей у теоріях комунікацій або комунікології. Це буде особливо відчутним у разі розробки моделей розвитку соціальних і політичних комунікацій та виявленні на основі таких моделей моментів кризових явищ з метою їх подальшої нейтралізації, усунення наслідків та знаходження шляхів інших позитивних трансформацій.

У транзитології значне місце займають теоретико-методологічні розробки природи складних нестабільних процесів (економічних, соціальних, політичних тощо), які часто характеризуються як "кризи". В наш час існує значна кількість трактувань кризових явищ, що притаманні будь-яким трансформаційним системам. За останні роки для визначення категорій "криза", "трансформація соціально-економічних систем" та споріднених з ними категорій уведено в науковий обіг близько сотні дефініцій по кожній із них [2, с. 7]. Це значно ускладнює міждисциплінарні наукові розробки через галузеві стереотипи у визначенні категорій, що мають однакове термінологічне значення. Тому скористаємось однією з центральних категорій системного підходу - "системна криза". Ця категорія використовується під час дослідження кризових явищ в управлінні. Системна криза - це динамічний процес трансформаційних змін базисних компонентів відповідної системи, наслідком якого є перехід з однієї історично обумовленої конфігурації в іншу або припинення її існування в даній системній якості [3, с. 373]. Основним протиріччям, яке може періодично викликати системні кризи в конкретній країні, є неадекватність можливостей регуляторного механізму державного управління. Це відбувається під впливом змін рівня інтенсивності внутрішніх процесів, які забезпечують збереження конфігурації структури органів влади, або дій факторів зовнішнього середовища, у тому числі воєнно-політичного чи економічного характеру. Іноді внутрішні та зовнішні фактори впливу можуть діяти одночасно.

П.Сорокін, характеризуючи історичні ситуації між кризовими та передреволюційними подіями, писав: "Передреволюційні епохи просто вра-

жають дослідника бездарністю влади та виродженням привілейовано-командних верств, які не здатні успішно виконувати функції влади, протиставляти силі силу, роз'єднувати та послаблювати опозицію, зменшувати тиск, "каналізувати" його у формах, відмінних від революції" [4, с. 454]. Отже, такий стан характеризується деградацією управлінських політичних комунікацій.

Криза управлінських політичних комунікацій є частиною загальної кризи комунікацій, яку іноді інтерпретують як інформаційну кризу. У свою чергу, кризові явища систем комунікацій є відображенням загальної системної кризи світової цивілізації, що розпочалася з кризових проявів у банківській, фінансовій та економічній сферах, які останнім часом поширились і на соціальну сферу. Криза - це не жупел і не виняткова загроза. Навпаки, це - стан системи, коли існуючі методи управління нею стають недієвими, неефективними і практично гальмують розвиток, коли виникає загроза деградації, виродження цієї системи. Криза - це умова й імператив вироблення, прийняття та впровадження нових альтернативних рішень у системах управління, які дозволяють обирати нові ціннісні орієнтири позитивного та прогресивного розвитку суспільства. Загальносвітова системна криза характеризувалась П.Сорокіним на основі історії всіх відомих у його час світових криз 13-ма основними пророцькими ознаками, які через 50 років майже всі здійснились. Після чого, за його передбаченням, настає період, коли "на зміну розпаду прийдуть універсалізація та абсолютизація цінностей" і "катарсис", тобто - очищення [5, с. 270]. Але до розуміння цього людство ще не дійшло.

Кризи управлінських комунікацій виникають унаслідок згаданих вище загальних кризових явищ, але вони є проміжними щодо них та наступними соціально-економічними й політичними кризами взагалі. Кризи управлінських комунікацій мають при цьому такі характерні риси, як:

- полярність принципових позицій влади й опозиції щодо внутрішніх і зовнішніх проблем розвитку;
- протилежність загальних ціннісних орієнтирів у системах управління;
- невиразність, нечіткість, обмеженість або застарілість, архаїчність механізмів управління при строкатості нормативно-правової бази, що веде до гострих протиріч і законодавчої вакханалії;
- байдужість основних верств населення до законодавчої та виконавчої владної діяльності, втрата довіри як до провладних, так і до опозиційних політичних сил через несумісність їх ціннісних орієнтирів з цінностями широких мас населення;
- перетворення політичних дискусій у політичні шоу, що не шукають шляхів до істини, а навпаки, ведуть до ще більших невизначеностей, неясностей, глухих кутів, безвиході тощо.

Сукупність наведених і деяких інших суттєвих ознак вказує не тільки на кризовий стан конкретних політичних комунікацій, але й на фактори, які

сприяють виникненню масштабної політичної кризи. Такий розвиток кризової ситуації становить реальну загрозу революційних і контрреволюційних подій, соціальних і державних катастроф та інших негативних наслідків. Це можливо за відсутності національних і соціальних об'єднуючих базових принципів розвитку.

Таким чином, аналіз кризових явищ у системах управлінських соціально-політичних комунікацій повинен спиратися на багатофакторний, транзитологічний, інформаційний та системний підходи до оцінки й синтезу кризових проявів у всіх основних сферах сучасної діяльності людства. Суспільство, яке буде нездатним вчасно реформувати й трансформувати системи власних політичних комунікацій через раціональний вихід з чергової кризи, змушене буде знову розплачуватися посиленням деградаційних тенденцій у суспільній життєдіяльності, духовним і матеріальним занепадом [4, с. 471]. М.Кармазін, наприклад, відмічає, що політичні кризи можуть завершуватись як їх подоланням, так і гострим політичним конфліктом між окремими політичними суб'єктами у формах перевороту, революції, громадянської війни тощо [3, с. 374]. До цього переліку П.Сорокін додавав ще й окупацію [4, с. 453].

Науково-профілактичним заходом щодо подолання сучасних системних криз слід вважати розробку модельної концепції світового розвитку на основі ноосферної парадигми В.Вернадського. Вона сформульована в його останніх працях як філософський, науковий та політичний заповіт людству. 27 липня 1943 р. він звернувся з листом до Й.Сталіна з проханням опублікувати в газеті "Правда" його статтю "Декілька слів про ноосферу". На думку В.Вернадського, вона "вказує на природний стихійний процес, який забезпечить нашу кінцеву перемогу..." [6, с. 25]. В центральній газеті ця стаття тоді опублікована не була, тому що у керівництві її сутність не зрозуміли. Ідеї статті стали відомі широкому науковому загалові тільки після публікацій у 1965 р. Хоча ці концепції В.Вернадського, опубліковані ще в 1938-1944 рр., були відомі вузькому колу вчених багатьох країн світу. Поняття ноосфери було дуже звужене в СРСР і трактувалось у суто абстрактному науковому значенні. Практично ігнорувалася головна думка В.Вернадського, що хода історії спрямована до об'єднання людства, до ноосфери - майбутньої єдності людської організації як єдиної планетарної дієвої структури... [7, с. 242]. Але при цьому навіть з теоретичних розглядів і досліджень творчості вченого-енциклопедиста випадали чітко вказані ним комунікативні умови реального переходу до ноосфери, які завершували останню його наукову працю. Ці умови були реально забезпечені сучасною цивілізацією тільки на початку ХХІ ст. Але загальні політичні умови й домінування ринкової парадигми неоліберального формату поки що гальмують процес формування ноосфери за ідеями великого вітчизняного вченого - В.Вернадського.

Висновки так перспективні напрями подальшого дослідження. Радикальне подолання системної кризи світової цивілізації повинно починатися з управлінських структур міжнародного, континентального і державного рівнів на основі принципової зміни основної парадигми розвитку людської спільноти на планеті Земля. Це можливо тільки з урахуванням концептуальних засад та умов поступової свідомої та консолідованої розбудови практичної ноосфери - переходу від наявності певного кількісного складу "людини розумної" до "сфери розуму світової цивілізації".

Подальші наукові розвідки та дослідження мають бути сконцентровані на технологічних і методологічних проблемах розбудови принципів і засобів поступового та поетапного переходу від неоліберально-споживацької моделі розвитку сучасної цивілізації, що має в основі інтенсивне й екстенсивне використання природних ресурсів планети, до збалансованої біосферно-відновлюючої планової ресурсозберігаючої соціальної моделі розвитку. Це можливо тільки за умов загальноприйнятої та визнаної нової міжнародної правової парадигми, що на першому етапі може бути охарактеризована як ощадливо-зберігаюча відносно земної біосфери та геологічних ресурсів Землі. Розробка політичної складової цього складного процесу є першочерговим завданням наукових, методологічних і практичних розробок.

Список використаних джерел

1. *Хинштейн А.* Кризис / А. Хинштейн, В. Мединский. - М. : ЗАО "ОЛМА Медиа Групп", 2009. - 464 с.
2. *Жиляєв І. Б.* Кризові явища в трансформаційних соціально-економічних системах / І. Б. Жиляєв. - К. : Парлам. вид-во, 2007. - 374 с.
3. Політична енциклопедія / [редкол. : Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін.]. - К. : Парлам. вид-во, 2011. - 808 с.
4. *Сорокин П. А.* Социология революции / П. А. Сорокин ; [сост., авт. коммент. В. В. Сапов, авт. вступ. ст. А. Н. Медушевский]. - М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2010. - 552 с. - (Библиотека отечественной общественной мысли с древнейших времен до начала XX века).
5. *Сорокин П. А.* Кризис. Катарсис. Харизма. Воскрешение / П. А. Сорокин // Вестн. Рос. акад. наук. - 1999. - Т. 69. - № 3. - С. 268-277.
6. *Вернадский В. И.* Избранные труды / В. И. Вернадский ; [сост., авт. вступ. ст. и коммент. Г. П. Аксенов]. - М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2010. - 743 с. - (Библиотека отечественной общественной мысли с древнейших времен до начала XX века).
7. *Вернадский В. И.* Биосфера и ноосфера / В. И. Вернадский. - М. : Наука, 1989. - 261 с.

Оксана Ткачова,
кандидат наук з державного управління,
старший викладач Академії митної служби України

Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання

У статті проаналізовано понятійний аспект щодо визначення та оцінювання ефективності державного управління.

Ключові слова: державне управління, результативність, ефективність державного управління, оцінювання.

The article analyzes the conceptual aspect for determining and evaluating the effectiveness of public administration.

Key words: state administration, effectiveness, efficiency of state administration, evaluation.

Постановка проблеми. Рівень інституційних змін у будь-якій сфері державного управління визначається ефективністю реалізації системи управління відповідними державними інститутами. Реалії сьогодення висувають на перший план вирішення проблем удосконалення системи управління в державних інститутах у напрямі забезпечення якості та ефективності виконання відповідних функцій і надання послуг. Тому вирішення проблеми ефективності державного управління посідає нині одне з перших місць і потребує поглибленого теоретико-методологічного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Серед науковців поки що відсутня єдина думка щодо оптимальної оцінки ефективності державного управління. Значний внесок в обґрунтування поняття "ефективність державного управління" зробили В.Авер'янов, В.Бакуменко, А.Мельник, Н.Нижник, О.Оболенський та ін. Питання оцінки ефективності державного управління на різних рівнях влади досліджували: Г.Атаманчук, М.Болрідж, К.Вайс, Е.Ведунг, Р.Каплан, Р.Білик, А.Гошко, Г. Мостовий, Г.Одінцова, Д.Нортон, І.Артим. Особлива увага щодо дослідження ефективності системи органів державного управління та оцінки їх критеріїв приділена в роботах вітчизняних науковців В.Сороко та О.Оболенського.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження понятійного та методичного аспектів визначення та оцінювання ефективності державного управління.

Виклад основного матеріалу. Звертаючись до методологічного аспекту проблеми слід зауважити, що оцінка ефективності державного управління являє собою самостійну та складну проблему теорії державного управління. Складність цієї проблеми полягає у відсутності в державному секторі єдиного показника результату, яким є для комерційних структур прибу-

ток, а також те, що в прямому сенсі результат діяльності установ державного управління безпосередньо неможливо виміряти.

Синтез визначень ефективності відомих зарубіжних учених варто звести до наступного (див. таблицю): у практиці їхніх досліджень, пов'язаних з питаннями ефективності управління, як правило, застосовуються два основних терміни: "efficiency" (ефективність) та "effectiveness" (результативність) [9, с. 41]. Більшість зарубіжних учених схильні трактувати ефективність як співвідношення кількості витрачених ресурсів з досягнутим результатом, асоціюючи ефективність управління з поняттям результативності.

Проблеми визначення понять, пов'язаних з ефективністю, завжди цікавили і вітчизняних науковців, які також виокремлюють поняття "результативність" та "ефективність" управління.

Аналіз визначення в науковій літературі терміна "ефективність"

Автори	Термін ефективність визначають як:		
	"efficiency" (ефективність)	"effectiveness" (результативність)	
Словник "Oxford Dictionary"	До кін. XIX ст. "efficiency" та "effectiveness" - це придатність або здатність успішно досягти або забезпечити успішне досягнення поставленої мети		
Великобританія	- це мінімізація витрат по відношенню до випуску (продукції, послуг, інформації) за визначеної мети і вибраних методик	- це визначення мети, вимір прогресу в досягненні цієї мети і розгляд альтернативних засобів її досягнення	
Ф.Тейлор (амер. дослідник)	- співвідношення між реальною продуктивністю праці і стандартною продуктивністю		
С.Савес (амер. дослідник)	- мінімальна умова існування; - варто підрахувати кількісно і вивести коефіцієнт корисної дії; - робити краще те, що вже робиться	- основа успіху; - має якісне спрямування і є оцінюючим поняттям; - передбачає пошук нових можливостей, які б дали змогу отримати додаткові прибутки, розширювати коло клієнтів та якісні характеристики продукту	
Т.Бернард, (амер. теорія організаційної поведінки)	Термін "efficiency" вказує на те, що "рухає" людьми, чим вони керуються у своїх діях, і пов'язується з психологічними факторами поведінки людей	Термін безпосередньо вказує на саму діяльність і пов'язується з її результатом, тобто з досягненням поставленої мети	
Ефективність розглядають як:			
П.Епштейн (амер. учений)	Економічна ефективність - співвідношення затрачених ресурсів до обсягу наданих послуг. Вона пов'язана з рівнем послуг, який можливо забезпечити за наявних ресурсів	Технічна ефективність - ступінь відповідності послуг вимогам і бажанням суспільства, клієнта	
Практика ААД (аудит адміністр. діяльності, Швеція)	Ефективність (efficiency) - співвідношення між продуктом у вигляді наданих товарів (послуг) та ресурсами, використаними на їх створення	Результативність (effectiveness) - ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті, узгодження використаних засобів і результатів з поставленою метою	
Е.Ведунг, П.Россі, Х.Фрімен	"витрати - вигоди"	"витрати - результативність"	
	продуктивність - співвідношення між обсягами виробництва продукції і послуг та вкладеними в нього ресурсами	результативність - ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті	ефективність - погодження використаних засобів і результатів із поставленою метою

Звернімо увагу, що в урядових документах немає чіткого визначення цих понять. Особливість застосування понять "ефективність" та "результативність" підкреслюється в роботі за редакцією І.Розпутенка [4, с. 49]. Результативність управління розуміється тут як цільова спрямованість на створення потрібних, корисних речей, здатних задовольняти певні потреби, забезпечити досягнення кінцевих результатів, адекватних поставленим цілям управління. Тобто поняття "результативність управління" характеризується ефектом, що досягається суб'єктом управління завдяки його впливу на об'єкт управління.

Виходячи з найпоширенішого тлумачення "ефективність управління - це результат, співставлений із витратами на його досягнення (причому витрати включають як прямі витрати на систему управління, так і витрати на реалізацію управлінських рішень)" [3, с. 230]. Таким чином, у загальному вигляді під ефективністю розуміють співвідношення ефекту і витрат, що складається у певній сфері діяльності.

Л.Приходченко [9] пропонує наступне розуміння понять:

- ефективність - багаторівнева характеристика, яка означає співвідношення між продуктом та ресурсами на його створення з огляду на результат (зв'язок із ресурсами, продуктом і цілями, але обов'язково і з ефектом, причому останній досягається за межами діяльності, процесу створення товару чи послуги, саме в процесі його споживання);

- результативність пов'язана із технічною раціональністю, це результати порівняно з цілями, тобто ступінь досягнення цілей, причому у зіставленні з використаними ресурсами: оцінюються при цьому як досягнуті результати, так і наслідки, що спостерігаються;

- якість - це ступінь цінності, придатності чого-небудь для використання за призначенням, сукупність характеристик товару (послуги) стосовно його здатності задовольняти встановлені й передбачувані норми, вона не зводиться до окремих властивостей, а охоплює послугу цілком і невіддільна від неї.

Сьогодні серед науковців відсутня усталена думка щодо методології оцінки ефективності державного управління, іноді висловлюється думка про неможливість такої оцінки.

В основному оцінювання ефективності зводиться до оцінювання діяльності. Так, шведський досвід базується на оцінюванні діяльності державних інститутів, що має неформальну назву "Концепція трьох "Е" (економії, efficiency and effectiveness) - модель економічності, ефективності та результативності діяльності "внесок - продукт" [5, с. 29].

1. Економічність (економії) - означає використання належної кількості ресурсів відповідної якості у належний час, у необхідному місці, за розумну ціну - тобто правильне витрачання.

2. Ефективність (efficiency) - співвідношення між продуктом у вигляді наданих товарів (послуг) та ресурсами, використаними на їх створення.

3. Результативність (effectiveness) - ступінь відповідності досягнутих результатів поставленим меті, погодження використаних засобів і результатів з поставленою метою.

У вітчизняній літературі до проблеми ефективності державного управління також зверталось багато науковців. Деякі з них спиралися у своїх дослідженнях на зарубіжний досвід, деякі відстоювали дещо іншу позицію.

Одним із перших до питання ефективності державного управління звертався у своїх роботах В.Цветков. У його дослідженнях знаходимо такі поняття: економічна ефективність, цільова ефективність, організаційна ефективність. При цьому економічна ефективність управління розглядається як результат діяльності системи управління, що забезпечує при найменших витратах досягнення поставленої перед об'єктом управління мети. Цільова ефективність визначається як узгодженість результату з метою [9, с. 37]. "Організаційна ефективність" є оптимальною формою взаємозв'язків елементів системи, яка робить її найбільш ефективною в досягненні мети [9, с. 39].

В.Бакуменко дає наступне визначення: "Ефективність державного управління - це один з основних показників досконалості управління, що визначається за допомогою зіставлення результатів управління і ресурсів, затрачених на їх досягнення" [1].

Вагомий внесок у дослідження проблеми ефективності державного управління, зокрема оцінки її соціальної спрямованості, внесли А.Мельник та О.Оболенський. Вони визначають три рівні ефективності: загальна соціальна ефективність (рівень держави та всієї системи державного управління), спеціальна соціальна ефективність (ефективність функціонування суб'єктів державного управління), конкретна соціальна ефективність (ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб) [3, с. 235-237].

Варто зазначити, що відмінності у визначенні поняття ефективності державного управління полягають саме у використаних авторами підходах: цільовий, системний, багатопараметричний. В теорії і практиці склалися п'ять найбільш поширених підходів до оцінювання ефективності управління: цільовий, функціональний, композиційний, множинний, поведінковий.

Цільовий підхід ґрунтується на тому, що головною метою діяльності будь-якої системи управління є досягнення організацією встановлених цілей її основної діяльності найбільш раціональним способом. Функціональний підхід дозволяє визначити ефективність управління з точки зору організації праці та функціонування управлінського персоналу, тобто спирається на результати та витрати самої управлінської системи. Композиційний підхід ставить за мету визначення ступеня впливу управлінської праці на результати діяльності організації в цілому. Серед показників, що характеризують результат (ефект) діяльності організації, найбільш широко використовуються наступні: продуктивність праці в організації; розмір зниження собівартості продукту; обсяги приросту прибутку; обсяги реалізації продукту тощо. Мно-

жинний підхід є спробою оцінити ефективність управління за допомогою узагальнюючих показників, щоб охопити кілька найважливіших аспектів управлінської діяльності організації [6].

Оцінювання ефективності управління за поведінковим підходом ґрунтується на вимірюванні ступеня задоволення потреб усіх груп, зацікавлених у результатах діяльності організації. Головним критерієм оцінювання ефективності державного управління за поведінковим підходом є досягнення балансу інтересів усіх зацікавлених і впливових сил у результатах діяльності інституцій. Для визначення показників, що характеризують ступінь досягнення головного критерію, використовуються як методи прямих розрахунків, так і методи опосередкованого оцінювання (експертні методи, анкетне опитування тощо).

Оскільки жоден із наведених підходів не має порівняно з іншими абсолютних переваг, у практиці оцінювання ефективності державного управління вважається за доцільне їх комбіноване використання, що, зрештою, підвищує ступінь достовірності отриманих результатів. У вітчизняній науці оцінювання державного управління базується здебільшого на трьох основних категоріях - економічності, ефективності та результативності.

Ми розуміємо оцінювання як систематичний процес визначення результатів діяльності державних інститутів з метою підвищення їх ефективності в її економічному, політичному, соціальному, морально-етичному аспектах.

Досліджуючи зарубіжний досвід, варто звернути увагу на підходи до оцінювання державного управління у Швеції. Так, Швеція застосувала широкий підхід до оцінювання і звітування про ефективність, вдаючись до щорічних звітів і трирічного циклу змістовних аналізів ефективності діяльності. Основне завдання з приводу оцінювання покладено на Національне бюро аудиту, Управління парламентських аудиторів та Організацію адміністративного розвитку. Існує і ряд інших організацій для оцінки впливу або ефективності урядових програм, але основне місце займає Національне бюро аудиту, яке проводить аудит адміністративної діяльності.

Одну з найрозгорнутіших класифікацій моделей оцінювання в державному управлінні подає шведський дослідник Е.Ведунг [2]. До основних моделей оцінювання державного управління він зараховує: сутнісні, економічні та професійні [2]. Сутнісні моделі включають:

- оцінювання за цілями (досягнення мети та оцінка впливу);
- оцінювання за результатами (моніторинг результатів);
- оцінювання за системними компонентами (модель всебічної оцінки);
- оцінювання за інтересами клієнтів (оцінка якості наданих державних послуг);
- оцінювання за інтересами стейкхолдерів (задоволення інтересів усіх зацікавлених сторін).

Економічні моделі (за Е.Ведунгом) включають модель продуктивності та модель ефективності. Продуктивність - це співвідношення між обсягами виробництва продукції і послуг та вкладеними в нього ресурсами: продукція поділена на вхідні ресурси [2, с. 104]. В контексті моделі ефективності Е.Ведунг виділяє два підходи до оцінки ефективності: співвідношення "витрати - вигоди" або "витрати - результат". При аналізі витрат і вигід як вхідні ресурси програми, так і її наслідки (цінність ефектів) вимірюються у грошових одиницях. При аналізі витрат і результатів вхідні ресурси вимірюються у грошових одиницях, а результати (ефекти) - через фізичні величини [2, с. 107]. Також Е.Ведунг виділяє професійні моделі: експертне оцінювання та самооцінювання.

Вивчаючи досвід розвитку державного управління в зарубіжних розвинених країнах, варто звернути увагу на сучасну модель оцінки системи менеджменту в США, яка базується на Урядовому Акті виконання і результатів та Національному аналізу ефективності (далі - Акт). Акт наголошує на стратегічних результатах, тобто визначає лише два види оцінювання - результатів і наслідків. Від кожної організації вимагається готувати стратегічні та щорічні виконавчі плани, подавати щорічні звіти, що поєднують реальне виконання із цілями, поставленими у виконавчих планах [9].

Отже, визначення рівня ефективності управління державних органів характеризується значною кількістю методологічних підходів та викликає чи не найбільш активну дискусію серед дослідників та фахівців-практиків. При оцінюванні діяльності державних органів і державних службовців методи оцінювання витрат поступово витісняються методами оцінювання за результатами [8]. Фахівці у сфері державного управління результати діяльності державної служби класифікують за трьома видами.

1. Прямий результат, що піддається кількісній оцінці. Оцінку прямих результатів зручніше за все робити відповідно до критеріїв економічної ефективності.

2. Непрямий результат. До цієї групи результатів включають і наслідки профілактичної, превентивної діяльності органів державної влади, тому їй, як правило, варто дати оцінку тільки після отримання кінцевого результату і лише в довгостроковій перспективі.

3. Соціальна ефективність, яка передбачає досягнення "суспільних цілей". Основним її критерієм є відповідність діяльності проблемам і бажанням клієнта чи споживача державних послуг і, врешті-решт, усього суспільства [7].

При визначенні результативності застосовують наступну формулу [10, с. 58]:

$$E = P_z / P_\phi,$$

де E - результативність, P_z - запланований результат, P_ϕ - фактичний результат.

У вітчизняній практиці оцінювання ефективності державного управління часто використовується підхід, запропонований Г.Атаманчуком [3], який наводить п'ять способів аналізу та оцінки державного управління: 1) звіти органів державної влади та місцевого самоврядування (щорічні послання Президента, звіти уряду, Верховної Ради); 2) масові обговорення та голосування (референдуми); 3) громадська думка; 4) засоби масової інформації; 5) звернення громадян.

Г.Атаманчук, описуючи процес оцінювання ефективності державного управління, використовує поняття "критерій". На його думку, критеріями ефективності є ознаки, межі, сторони прояву управління, за допомогою яких варто визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства [3, с. 159]. І саме цим критерії відрізняються від показників, які лише визначають кількісні параметри того чи іншого процесу, явища тощо.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Ефективність державного управління - це не просто співвідношення між результатами і затратами, а досягнення соціально значущих результатів при суспільно виправданих затратах. Ефективність державного управління - це комплексне поняття, яке залежить від багатьох факторів, зокрема економічних, соціальних, політичних, організаційних тощо. Відсутність єдиної, універсальної системи оцінювання ефективності державного управління цілком зрозуміла. Адже ефективність ураховує мету, цілі, завдання, тобто всю специфіку конкретного державного інституту, що не є загальною. Тому цілком правомірним вважаємо індивідуальний підхід до кожного об'єкта управління і розробку індивідуальної системи критеріїв та показників оцінювання ефективності функціонування об'єкта державного управління. Аналіз наукових підходів до оцінювання ефективності державного управління доводить несформованість методологічної бази та відсутність єдиної методики комплексної оцінки ефективності державного управління. Наразі майже всі наявні моделі оцінювання ефективності державного управління не мають чітко визначених критеріїв та методик оцінювання ефективності державного управління на різних рівнях влади. Ці моделі є описовими та фрагментарними і не дають інтегральної (загальної) оцінки роботи органів державного управління.

Список використаних джерел

1. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.
2. Ведунг Е. Оцінювання державної політики та програм / Е. Ведунг ; пер. з англ. В. Шульга. - К. : ВСЕУВИТО, 2003. - 350 с.

3. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за заг. ред. А. Ф. Мельник. - К. : Знання, 2009. - 582 с.
4. Ефективність державного управління / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін. ; за заг. ред. І. Розпутенка. - К. : К.І.С., 2002. - 420 с.
5. Збірник досліджень ефективності виконання державних програм / Швед. нац. Бюро аудиту ; Швед. ін-т держ. упр. - К., 2002. - 103 с.
6. Мескон М. Основы менеджмента : пер. с англ. / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; общ. ред. Л. И. Евенко. - М. : Дело, 1998. - 704 с.
7. Нижник Н. Р. До проблеми ефективності державного управління в Україні / Н. Р. Нижник // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід : зб. наук. пр. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - С. 6-11.
7. Сороко В. М. Оцінка ефективності діяльності державних службовців / В. М. Сороко // Вісн. держ. служби України. - 2006. - № 2. - С. 20-26.
9. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт. ; наук. кер. В. В. Цветков. - К. : Оріяни, 1998. - 364 с.
10. Чемерис А. О. Аудит адміністративної діяльності : навч. посіб. / А. О. Чемерис, М. Д. Лесечко, Р. М. Рудніцька. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2003. - 212 с.

Василь Пасічник,

*кандидат політичних наук, доцент,
докторант кафедри політичних наук
та філософії ЛРІДУ НАДУ*

Функції національної ідеї в забезпеченні національної безпеки

У статті розкрито функціональний аспект національної ідеї. Проаналізовано функції національної ідеї та її роль у забезпеченні національної безпеки. Розглянуто роль національної еліти у формуванні та реалізації національної ідеї. Наведено визначення національної ідеї з огляду на її функціональний аспект.

Ключові слова: національна ідея, функції національної ідеї, національна еліта, національна безпека.

The functional aspect of national idea is exposed. The functions of national idea are analyzed. The role of national elite in forming and realization of national idea is considered. Definition of national idea is given, taking into account its functional aspect.

Key words: national idea, functions of national idea, national elite, national security.

Постановка проблеми. Після здобуття незалежності держави та на межі тисячоліть Україна знову опинилася на роздоріжжі щодо вибору свого подальшого шляху розвитку. З огляду на регіональну диференційованість України не є однорідною країною, між різними її регіонами існують суттєві відмінності, навіть цілком протилежні геополітичні орієнтації. Одночасно спостерігаємо також поглиблення соціального розшарування українського суспільства на багатих і бідних та розмивання середнього класу.

Сьогодні технократична (індустріальна) цивілізація переживає гостру кризу, виникли глобальні проблеми, які загрожують існуванню людської цивілізації, проєктуючись і на Україну. В таких умовах загострюються міжцивілізаційні суперечності, і незалежна Україна може знову опинитися в епіцентрі протистояння між різними цивілізаціями (західною, російською і мусульманською тощо). Сьогодні вона зазнає все більшого тиску з боку провідних геополітичних гравців, які відстоюють передусім власні національні інтереси, часто намагаються вирішити свої проблеми за її рахунок, використовуючи протиріччя всередині країни. Україна опинилася перед серйозними викликами і загрозами своїй національній безпеці, потребою консолідувати українське суспільство, долаючи існуючі регіональні, соціальні, етнічні та релігійні суперечності.

Консолідувати суспільство з метою вирішення наявних проблем можна за допомогою української національної ідеї. Однак щодо неї в українському суспільстві немає цілковитої одностайності. Є противники української ідеї, які висловлюють проти неї такі аргументи: національна ідея втратила свою актуальність в умовах глобалізації та міжнародної інтеграції; Україна є багатонаціональною державою, а тому українська національна ідея здатна не консолідувати, а навпаки, поглибити розкол і посилити суперечності в українському суспільстві; українська національна ідея за своїм змістом поступається цивілізаційним проєктам Заходу і Сходу (передусім Росії), а тому є архаїчною, менш привабливою та хуторянською за своїм змістом. З огляду на це потрібно перш за все з'ясувати, а чи дійсно потрібна Україні своя національна ідея. А якщо потрібна, то які функції в суспільстві вона повинна виконувати.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. В Україні національну ідею та українську національну ідею досліджували В.Андрущенко, М.Вівчарик, О.Забужко, О.Картунов, Г.Касьянов, А.Колодій, О.Корх, В.Котигоренко, В.Кремень, І.Кресіна, І.Курас, О.Майборода, М.Ларченко, Н.Левченко, С.Макарчук, М.Маринович, М.Обушний, Н.Небилиця, А.Паніна, О.Пашкова, Ю.Римаренко, С.Римаренко, М.Степико, А.Фартушний та ін. Однак функціональний аспект національної ідеї залишається практично недослідженим. У своїх роботах автори переважно акцентують свою увагу на державотворчій та консолідуючій функціях національної ідеї.

Серед сучасних дослідників найбільш повно розглянув цю проблему А.Фартушний [6; 7]. Він виділяє такі функції: етнотворча, інтегруюча, аксіологічна, ідентифікуюча, експресивна, культуротворча, державотворча, футурологічна. З багатьма висновками цього автора можна погодитися, однак недоліком цієї роботи є цілковите ототожнення таких понять, як етнос та нація, автор на перше місце ставить функцію етнотворення, а функцію націєтворення взагалі не називає. Слід зазначити, що між етносом і нацією є певні відмінності, які полягають у тому, що нація є не просто етнічною, а саме етнополітичною спільнотою. А в окремих випадках нації виникають не на етнічній, а на політичній основі (наприклад бельгійська, швейцарська нації). В його роботі спостерігається дублювання певних функцій, і навпаки, упущення дуже важливих, на наш погляд, функцій: методологічної, світоглядної, модернізаційної, мобілізаційної, стабілізаційної, соціалізації. Для потреб державного управління ця функціональна модель не зовсім придатна. Автор пропонує свою функціональну модель, яка виділяє основні функції, що більш придатні для державного управління, при формуванні й реалізації державної політики у сфері національної безпеки. Отже, найповніше національна ідея виявляє себе через вплив на політичні та загалом суспільні процеси, інакше кажучи, через такі функції: націєтворення та націогенези, методологічну, світоглядну, ідеологічну, прогностичну, інтеграційну, мобілізаційну, модернізаційну, стабілізаційну, функції національного виховання та соціалізації.

Мета статті полягає у визначенні та аналізі функцій національної ідеї в суспільстві, представити та обґрунтувати придатну для державного управління функціональну модель національної ідеї.

Виклад основного матеріалу. Національна ідея є важливим чинником націєтворення та націогенези, - у цьому полягає її основна функція. Національна ідея формує й зберігає національну ідентичність народу, консолідує населення певної території в інтегровану ідейно-політичну спільноту на основі спільних інтересів, цінностей та ідеалів. У результаті виникає нація, що є стійким організмом, який існує навіть в умовах бездержавності. Нація як суспільний організм проходить певні етапи у своєму розвитку на шляху реалізації власного національного покликання та втілення у життя свого національного ідеалу, виконуючи свою роль у всесвітньо-історичному процесі та роблячи свій внесок у розвиток людства.

Змістом методологічної функції національної ідеї є осмислення спільнотою та її членами навколишнього світу і визначення у ньому місця власної нації. Національна ідея зводить усі явища і вияви національного життя до спільного начала, а отже, виступає засобом узагальнення "досвіду буття даної нації в тому природному та соціальному довіллі, в яке дана нація вписана" [7, с. 13]. Це дає змогу систематизувати інформацію про різні

аспекти буття нації у довершену систему знань. У результаті виникають теоретичні концепції, які відображають національну єдність народу, спільний менталітет, культуру та історичну долю; його окремішність, унікальність, неповторність та відмінність від інших народів; а також призначення і роль у світовому процесі. На цій основі нація формує свою національну ідентичність та осмислює своє покликання у світі. За допомогою таких ментальних конструкцій відбувається осмислення, оволодіння і раціоналізація колективного національного підсвідомого. Це сприяє самопізнанню народом своєї сутності, формує в нього позитивну об'єктивну самооцінку, обґрунтовує його самовизначення та самоствердження на міжнародній арені. Завдяки об'єктивному самопізнанню свого "національного Я", слабких і сильних рис свого національного характеру у нації формується здатність до національної самореалізації, відповідей на зовнішні виклики.

Світоглядна функція національної ідеї полягає в тому, що вона є синтезом теоретичного знання і віри й ґрунтується на системі національних цінностей. Людина, осягаючи національну ідею як теоретичне знання, пропускає її через внутрішній світ і формує в такий спосіб свої переконання, світогляд. Цей світогляд є сукупністю ціннісних орієнтацій, певних програм поведінки та реагування на події в суспільстві, які забезпечують життєдіяльність людини на національному тлі. Він укорінюється на сублімінальному рівні психіки і пронизаний емоціями, ціннісними настановами й волевими спонуваннями [4, с. 13]. Під впливом національної ідеї, яка формує національну "Я-концепцію", національні відчуття, які здебільшого мають природно-біологічний, генетичний характер, трансформуються в усвідомлені "Ми-почуття" [5, с. 119]. Український світогляд містить у собі не лише систему ідей, а також українське світобачення, світорозуміння й світовідчуття, що відображає і одночасно формує національна ідея.

Виконуючи ідеологічну функцію, національна ідея виявляє себе в програмах політичних партій та державних курсах, де осмислюються потреби, формулюються національні інтереси. Національна ідея формує загальнонаціональні цілі, вказує на оптимальні шляхи і методи їх реалізації. В ідеології ідея нації трансформується в політичну доктрину, що стає програмою національного розвитку.

Національна ідея виконує державотворчу функцію, оскільки стає основою ідеології державотворення, обґрунтовує суверенітет нації над певною територією, визначає взаємовідносини між владою і народом, легітимізуючи цю владу в суспільстві. Національна ідея, зазначає А.Фартушний, є "одним із головних чинників політичного життя, виступаючи в ньому своєрідним політичним конструктом" [6, с. 17].

Національна ідея реалізовує також прогностичну функцію, тобто дає змогу на основі національного ідеалу передбачати процеси розвитку су-

спільства, нації. Саме в національній ідеї національна мрія трансформується в національний ідеал, а напівусвідомлені та часом фантастичні образи бажаного майбутнього набирають рис цілком досконалої моделі національного й соціального ладу народу, що відображає його культурно-психологічні особливості [5, с. 108].

Національна ідея виконує важливу інтегративну функцію, об'єднуючи соціальні та політичні групи суспільства (що є носіями різних, нерідко протилежних, інтересів) навколо національного ідеалу та національних цінностей, забезпечуючи консолідацію спільноти, її організацію та самоорганізацію. Національна ідея інтегрує також еліту та народні маси, згладжує суперечності між ними, сприяє узгодженню їх інтересів, змушує їх підпорядковувати свої зусилля досягненню загальнонаціональної мети. Національна ідея формує важливе почуття патріотизму, національної солідарності, взаємодопомоги і взаємопідтримки, що дозволяє згуртувати соціально неоднорідне суспільство для реалізації своїх національних інтересів, виконання наявних історичних завдань, що постали перед національною спільнотою.

Національна ідея також виконує мобілізаційну і модернізаційну функції, між якими існує тісний зв'язок. В умовах руйнування соціальної структури саме нація як найстійкіша форма єдності великої групи людей є неодмінною передумовою консолідації та мобілізації суспільства для виходу із системної кризи. Національна ідея в контексті цих процесів виступає одним із чинників мобілізації суспільства у процесах його модернізації та якісних трансформацій, за умови, якщо ця ідея адекватно відображає світові процеси і місце в них своєї нації. За таких умов відбувається спалах пасіонарності, що зумовлює поступ у національному розвитку, який дозволяє такій нації зайняти провідне місце в загальноцивілізаційних процесах.

Особливо це важливо в сучасному суспільстві, коли процеси модернізації та трансформації відбуваються у контексті глобалізації, яка має об'єктивний, закономірний і незворотний характер. Національна ідея у цих умовах стає перешкодою впливу уніфікації та гомогенізації як негативних наслідків глобалізації на окремі національні спільноти, що призводить до розмивання їх національних ідентичностей. Національна ідея та національний ідеал дають змогу спільноті сформувати адекватну стратегію відповіді на цивілізаційні виклики, а також бути залученими у світові інтеграційні процеси та впливати на них з погляду власних національних інтересів. Як влучно зазначає Мішель Вевйорка, спільноти спираються на свою культурну ідентичність не для того, щоб протистояти глобалізованій економіці, а для того, щоб взяти у ній найактивнішу участь [1, с. 137-138].

Національна ідея відіграє важливу роль у забезпеченні стабільного розвитку та підтримки соціальної рівноваги в суспільстві, оскільки визначає загальнонаціональні ідеали, цінності, цілі та інтереси, навколо яких

об'єднуються її громадяни, соціальні групи, класи тощо. Це сприяє подоланню протистояння в суспільстві, залагодженню конфліктів та формуванню національної солідарності різних верств населення з метою реалізації національних інтересів і виконання свого покликання у світі, що визначається національною ідеєю. На цій основі вдається досягнути балансу інтересів особи, суспільства та держави і, отже, відновити суспільну рівновагу, забезпечити стабільне й злагоджене функціонування національного організму, суспільства загалом.

Національна ідея - важливий чинник стабілізації міжнародних відносин. Формуючи на основі національної та культурної ідентичності власну міжнародну ідентичність, нація реально визначає місце, статус та роль власної держави в системі міжнародних відносин, сприяє підтриманню балансу сил та створенню ефективних механізмів забезпечення міжнародної безпеки, що загалом стабілізує міжнародну систему. Однак, якщо окрема нація прагне утвердити своє домінування над іншими націями, це свідчить, що її національна ідея зазнала спотворення у формі шовінізму та національного месіанства, і це дестабілізує міжнародні відносини.

Національна ідея є важливим чинником виховання, соціалізації і розвитку гармонійної духовної особистості як носія національних цінностей та культурної спадщини і традицій народу. Функція виховання спрямована на подолання людиною свого егоцентризму, споживацьких орієнтацій та формування національної солідарності, розширюючи свідомість людини, групи до усвідомлення інтересів інших людей, усієї спільноти. Під впливом національної ідеї громадянами засвоюється національний досвід, традиції та культурні цінності, що сприяє формуванню світогляду, політичної позиції та адекватних їм стандартів і форм суспільної активності. У такому контексті національна ідея відіграє важливу роль у процесах соціалізації особистості.

Національна ідея виконує свої функції в суспільстві за умови, коли еліта адекватно її формулює та пропагує (поширює) у народних масах. Саме еліта як активна ініціативна меншість і суспільно-творча сила, на думку Д.Донцова, "формує неясну для "неусвідомленої" маси ідею, робить її приступною цій масі і, нарешті, мобілізує "народ" для боротьби за цю ідею" [3, с. 290]. Отже, еліта сприяє усвідомленню широким загалом національної ідеї, яка, за твердженням В.Липинського, "вже єсть в стані несвідомости", а також втіленню цієї ідеї. Без сили прикладу "національної аристократії" (В.Липинський) національний ідеал для широкого загалу стає незрозумілим, національні цінності знецінюються, держава перестає бути засобом реалізації національних інтересів, а національна ідея починає втрачати свою привабливість. Національна ідея, національні цінності натомість є основою для досягнення нормативного консенсусу серед груп еліти в період суспільних трансформацій, появи функціонально зінтегрованої еліти, яка здатна

формувати стабільні системи уряду, що характеризуються різними способами політичної репрезентації інтересів [8, с. 33-34]. Як переконливо показав Д.Донцов у праці "Дух нашої давнини", із духовного занепаду еліти розпочинається занепад нації [2].

Отже, функціональний аспект дає змогу визначити національну ідею як знання про глибинну сутність та призначення свого народу, яке на рівні індивідуальної та соціальної психології трансформується в національний світогляд, який у політичній ідеології набуває рис конкретної програми політичної діяльності з чітко окресленим національним ідеалом, навколо якого еліта та народні маси консолідуються в націю з метою реалізації спільних національних інтересів та захисту національних цінностей, що забезпечує її стабільний і поступальний розвиток.

Висновки. Українська національна ідея покликана об'єднати суспільство для вирішення наявних викликів, загроз і небезпек національній безпеці нашої країни, консолідувати українське суспільство, розв'язуючи регіональні, соціальні, етнічні та релігійні суперечності та протиріччя на межі тисячоліть та зміни історичних епох, для подолання кризи сучасної техногенної (індустріальної) цивілізації. Важливість національної ідеї визначається функціями, які вона покликана виконувати в суспільстві, а саме: націєтворення та націєгенези, методологічну, світоглядну, ідеологічну, прогностичну, інтеграційну, мобілізаційну, модернізаційну, стабілізаційну, функції національного виховання та соціалізації. Тому для України так життєво важлива національна ідея як духовна передумова існування нації, спрямовувальна сила її національного і суспільного розвитку.

Перспективний напрям досліджень. Подальший розвиток дослідження, яке започатковане в цій статті, буде пов'язаний з формуванням теоретико-методологічних засад державної політики національної безпеки України на засадах української національної ідеї, враховуючи її функціональний аспект.

Список використаних джерел

1. Вевйорка М. Нова парадигма насильства / М. Вевйорка // Демони миру та ангели війни. Соціальні конфлікти посткомуністичної доби. - К. : Політ. думка, 1997. - 508 с.
2. Донцов Д. Дух нашої давнини / Д. Донцов. - Дрогобич : Відродження, 1991. - 342 с.
3. Донцов Д. Націоналізм / Д. Донцов. - Лондон ; Торонто : [б. в.], 1966. - 363 с.
4. Кісь Р. Аспекти національної ідеї / Р. Кісь. - К. : Укр. видавн. спілка, 1997. - 27 с.
5. Мала енциклопедія етнодержавознавства / редкол. : Ю. І. Римаренко (відп. ред.) та ін. - К. : Довіра ; Генеза, 1996. - 942 с.

6. *Фартушний А.* Національна ідея як динамічна система духовних вартостей / А. Фартушний // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. - Львів : Ін-т народознавства НАН України, 1999. - Вип. 1. - С. 12-38.

7. *Фартушний А.* Українська національна ідея як підстава державотворення / А. Фартушний. - Львів : Вид-во Нац. ун-ту "Львів. політехніка", 2000. - 308 с.

8. *Burton M.* Elity a rozwój demokracji / Michael Burton, Richard Gunther, John Higley. - Warszawa, 1993. - 165 с.

Валерій Шахов,

кандидат історичних наук, доцент,

доцент кафедри державної політики

та управління політичними процесами НАДУ

Вадим Мадіссон,

доктор історичних наук, професор,

професор кафедри політології, філософії

та україністики Київського національного

університету технологій та дизайну

Національний інтерес і національна безпека в геостратегії України

У статті розглядаються питання, пов'язані з визначенням сутності поняття "національний інтерес", його роллю в забезпеченні національної безпеки та формуванні державної політики. Аналізується вплив глобалізаційних процесів на характер і зміст національних інтересів країни, на розуміння сутності державного суверенітету, визначається роль геополітичного фактора в даному контексті, розглядається проблема формування сучасної української геостратегії в контексті боротьби за реалізацію національних інтересів і забезпечення національної безпеки країни.

Ключові слова: державна політика, національний інтерес, національна безпека, геополітика, зовнішня політика, глобалізація, геостратегія.

The paper issues connected to the definition of the essence of the concept of "national interest", its role in ensuring national security and public policy making. The influence of globalization on the nature and content of the national interests, the understanding of state sovereignty, defined the role of geopolitical factors in this context, the problem of the formation of the modern Ukrainian geo-strategy in the context of the struggle for the realization of national interests and national security of the country.

Key words: public policy, national interest, national security, geopolitics, foreign policy, globalization, geo-strategy.

Постановка проблеми та її зв'язок із науковими і практичним завданнями. Формування і реалізація національних інтересів є предметом особливої уваги державних інститутів, політичних партій, суспільства в цілому. Це складний і багатоступеневий процес, який потребує об'єднаних зусиль науковців і практичних політиків. Цей процес буде більш ефективним, коли він добре організований, коли існує чітке уявлення про його структурні та функціональні елементи, прямі й зворотні зв'язки між ними. Не менш важливим є аналіз взаємозв'язку між проблемою визначення й реалізації національних інтересів і проблемою забезпечення національної безпеки країни, оскільки саме цей взаємозв'язок по суті визначає характер і спрямування як внутрішньої, так і зовнішньої політики держави, стратегічну лінію її діяльності в середині країни і на міжнародній арені.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Важливість зазначеної проблеми визначає підвищену увагу до неї. Тому не випадково, що більшою чи меншою мірою вона знайшла своє відображення в працях багатьох як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. На неї звертали свою увагу засновники геополітики Ф.Ратцель і Р.Челлен, вона знайшла своє відбиття у працях їх багатьох послідовників, у тому числі таких відомих політологів, соціологів і геополітиків, як С.Б.Коен, С.Шпігель, С.Хантінгтон, Ч.Лерч, А.Саїд. Її вивчали російські дослідники Г.Дугін, К.Гаджієв, В.Трухачов, Б.Межуєв, М.Молчанов, Г.Поздняков, вітчизняні науковці В.Ліпкан, Г.Ситник, В.Білоус, Ф.Рудич, В.Манжолла, М.Михальченко, Л.Шипілова і багато інших. І хоча проблема ця, здавалося б, уже достатньо висвітлена, вона залишається об'єктом гострих теоретичних дискусій, особливо у зв'язку з тими геополітичними змінами, які відбуваються на міжнародній арені. Тим більше це стосується проблеми впливу цих змін на характер таких ключових геополітичних понять, як державний суверенітет, геополітична роль країни, її геополітика і геостратегія, співвідношення загальнолюдських і національних інтересів тощо.

Мета статті якраз і полягає в тому, щоб знайти відповідь на зазначені проблеми і з'ясувати, яким чином їх наявність впливає на процес формування і реалізації сучасної української геостратегії.

Виклад основного матеріалу дослідження. Геополітичні реалії, які віддзеркалюють посилення взаємозалежності всіх суб'єктів міжнародних відносин, об'єктивно підвищують значення і роль загальнолюдського чинника в геополітичному просторі. Вищезазначене змушує Україну, як і інші держави світу, виробляти у зовнішній політиці такі правила поведінки, які були б адекватними сучасній геополітичній ситуації.

Проте ця обставина аж ніяк не означає зневажання чи приниження ролі національних інтересів, так само як і відмову від боротьби за їх реалізацію. Без урахування культурно-історичних традицій і національних цін-

ностей розуміння міжнародних відносин не може бути повним. Історичний досвід і реальна практика переконливо свідчать, що успішному розвитку будь-якої країни найбільшою мірою сприяє саме така політика, яка ґрунтується на національному інтересі.

Національний інтерес - це, по суті, інтегральне вираження інтересів усіх членів суспільства, що реалізується через політичну систему та поєднує інтереси кожної людини, інтереси національних, соціальних, політичних груп з інтересами держави. Доволі цікавим є розуміння сутності національних інтересів американськими дослідниками Ч.Лерчем і А.Саїдом, які вважають, що їх ціннісне наповнення ґрунтується на п'яти видах "добра":

- 1) добро окремих громадян;
- 2) добро суспільства в цілому;
- 3) добро держави;
- 4) добро соціально зацікавлених груп у державі;
- 5) добро уряду і його членів [1, с. 11].

Національний інтерес - визначальне джерело формування стратегічної мети, стратегічних завдань, об'єкта спрямувань і напрямів розвитку нації, механізму, методів і форм їх реалізації. Невизначеність і ментальна розбіжність щодо основних критеріїв визначення національного інтересу - ознака розколотості суспільства за інтересами, політичної незрілості пересічних носіїв суспільної думки і представників, які претендують на визнання їх елітарним прошарком нації, у підсумку - несформованості нації. За своєю спрямованістю національні інтереси зорієнтовані на забезпечення виживання та прогресивний розвиток і, певною мірою, лідерства особи, суспільства, держави. Тільки крізь призму їх реалізації та захисту можуть і повинні розглядатися проблеми створення системи національної безпеки, її головна мета, цілі, завдання, принципи функціонування, усі внутрішні параметри.

Досить часто в політичній боротьбі конкуруючі політичні сили намагаються видавати власні партійні інтереси за "національні". Сучасне політичне життя України підтверджує політологічну теорію про те, що в суб'єктивному плані поняття "національні інтереси" часто стає об'єктом політичних спекуляцій з боку різноманітних політичних сил, які конкурують на внутрішньонаціональному політичному просторі, часто лобіюючи замість національних інтересів інтереси іноземних держав, транснаціональних структур тощо.

Радикалізація поведінки національних сил у політичній боротьбі навколо визначення "національного інтересу", непримиренність, безкомпромісність в узгодженні позицій між політичними супротивниками, неспроможність на національному рівні дійти згоди в цьому питанні - одна із ознак відкритого й таємного втручання у внутрішні справи України зовнішніх сил в особі головних конкуруючих між собою авторів сучасних геостратегічних проектів формування нового світового порядку.

При визначенні системи національних інтересів України слід урахувати як історичний досвід національного і державного розвитку, так і всі аспекти сучасної геополітичної, історико-культурної, цивілізаційної ситуації. З урахуванням цього Українська держава має розробляти власну модель орієнтації у світовому просторі, повинна мати власний погляд на події, які відбуваються у світі, на близьке і віддалене оточення, з яким вона взаємодіє як самостійний суб'єкт міжнародних відносин.

Отже, національний інтерес - це життєво важлива потреба, яка забезпечує необхідні ресурси й умови життєдіяльності та розвитку нації, суспільства, держави, громадянина та людини; це певне сукупне вираження потреби, яке найповніше задовольняє кожного із представників нації чи народу, незалежно від його політичних та ідеологічних уподобань, релігійних, етнічних чи расових відмінностей [2]. При цьому слід мати на увазі, що взаємодія країн і народів визначається дією кількох геополітичних рівнів безпеки - глобальної, універсальної, міжнародної, регіональної та безпеки окремо взятої держави. І тому в просторово-географічному плані сфера національних інтересів не може обмежуватися національною територією.

Що стосується України, то насправді процеси, які розгортаються у різних регіонах ближчого і навіть далекого зарубіжжя, можуть безпосередньо впливати на стан нації, можливості та перспективи її розвитку і, таким чином, на розуміння та визначення національних інтересів. Відповідно до цього у розумінні сутності національних інтересів країни важливе значення має геополітичне та геостратегічне уявлення про її місце і роль у світі. В даному контексті політологи зазначають, що поняття "національні інтереси" має низку аспектів: геополітичний, внутрішньополітичний та ідеологічний [2].

Геополітичний аспект національних інтересів передбачає збереження суверенітету й територіальної цілісності, а також визначення свого місця і ролі в певному геополітичному просторі, забезпечення балансу сил через міжнародні політичні, військово-політичні, правові, економічні та гуманітарні інститути.

Внутрішньополітичний аспект національних інтересів полягає в забезпеченні стабільного розвитку суспільства і держави, підвищенні життєвого рівня населення країни, а також забезпеченні політичної стабільності та утриманні влади правлячих сил.

Що ж стосується ідеологічного аспекту національних інтересів, то він передбачає обґрунтування різноманітних ідеологічних версій трактування змісту цих інтересів. Національні інтереси можуть трактуватися через ідеологію ізоляціонізму, планетаризму, солідаризму, ліберального інтернаціоналізму і виживання тощо.

У загальному вигляді національні інтереси України - це усвідомлені суспільством і виражені в Конституції України та інших нормативно-пра-

вових актах конституційного рівня у вигляді програмних цільових настанов життєво важливі потреби існування та розвитку природи, людини, соціальної групи, суспільства, держави. З цього погляду національні інтереси - це фундаментальні цінності народу. Саме тому Законом України "Про основи національної безпеки України" національні інтереси визначаються як "життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток" [3].

Виходячи з комплексної природи національних інтересів їх формування і реалізація мають бути прерогативою перш за все держави, яка володіє монополією на легітимну інтерпретацію загальнонаціональних пріоритетів. Проте держава не є єдиним учасником реалізації національних інтересів. У зв'язку з цим доцільно розглянути боротьбу і можливі результати перерозподілу символічної відповідальності у політичному полі національних інтересів між основними його акторами: владою різних рівнів, бізнесовими структурами, провідними партіями тощо. Адже, як свідчить практика, прагнення утвердити певну інтерпретацію національних інтересів досить часто виявляється частиною боротьби за їх цілком конкретні власні інтереси [4, с. 60]. Звідси випливає, що формування національних інтересів за допомогою політичних механізмів є наслідком комплексної та організованої спільної діяльності різних суб'єктів політики, в якій інститути державної влади відіграють ключову інтегративну і керівну роль.

Політичні механізми формування національних інтересів слід розглядати в загальному контексті політичного процесу країни саме тому, що на формат і зміст державно-політичних рішень впливають різноманітні сили, у тому числі й недержавні актори - політичні партії, групи тиску, засоби масової інформації, громадські об'єднання і рухи, зрештою, і масова та індивідуальна активність громадян. Зміст політичних механізмів формулювання і реалізації національних пріоритетів на державному рівні відбиває певний баланс інтересів і являє собою спільну діяльність індивідів та їх груп щодо легітимного вирішення суспільних проблем за керівної ролі органів державної влади і на підставі використання колективних ресурсів соціуму.

В умовах глобалізації виникає багато питань стосовно змісту та ролі національного інтересу в житті країни. Адже зрозуміло, що в умовах тотального розвитку інтеграційних процесів, подальшої інтернаціоналізації політики і зростання ролі міжнародних організацій об'єктивно відбувається процес звуження національно-державного суверенітету, оскільки посилюється втручання міжнародних організацій у внутрішні справи країни, яка прагне взяти участь в тих чи інших інтеграційних проектах. Скажімо, можливість підписання Угоди про асоціацію між Україною і ЄС залежить від

виконання Україною аж 19 умов, які були висунені її європейськими партнерами. Тобто останні прямо й відверто нав'язують Україні певне коригування її внутрішньополітичного курсу. Чи збережеться за таких умов значущість національного інтересу і що відбудеться з національним інтересом за наявності тенденції до обмеження національно-державного суверенітету?

Визначення національних інтересів передбачає обов'язкове врахування інтересів інших держав, а також загальнолюдських інтересів. Як зауважують Ч.Лерч і А.Саїд, коли держава наполягає на загальному визнанні її політичної незалежності та свободи вибору й дій, вона перебуває в дилемі, оскільки має припускати таку ж саму свободу і незалежність для інших країн [1, с. 3].

Основна системоутворююча ознака національних інтересів полягає в суворій ієрархії, яка передбачає досягнення головної мети. На її підставі вибудовується решта елементів системи національних інтересів. Ключовими факторами формування національних інтересів є географічне і стратегічне положення, забезпеченість сировинними ресурсами, кількісний та якісний склад населення, рівень економічного розвитку, наявність зовнішніх і внутрішніх загроз, характер внутрішнього устрою тощо. Проблема детермінування національних інтересів є дуже багатоплановою і включає в себе: необхідність забезпечення сприятливих умов для економічного процвітання й захисту вітчизняних виробників, збереження та покращення матеріальних, духовних і моральних основ життєдіяльності громадян, виконання міжнародних зобов'язань, які диктуються геополітичним положенням країни, і т.ін. Інакше кажучи, політичні механізми формування національних інтересів нерозривно пов'язані з основними параметрами економічного, соціального, науково-технічного, культурного і духовного розвитку країни, а також визначаються внутрішньо- і зовнішньополітичними реаліями, в яких вона перебуває.

Суттєвою характеристикою національних інтересів є їх усвідомленість. Усвідомлення всезагальності національних інтересів і необхідності їх узгодженої реалізації перетворює останні в найважливіший орієнтир поточної діяльності держави. Вміння усвідомлювати і чітко висловлювати національні інтереси дозволяє відрізнити державну мудрість від політичного авантюризму і корисливого служіння інтересам вузької групи осіб. Поняття "національні інтереси" відбиває внутрішній суспільний консенсус, який об'єднує в єдине ціле різних в усіх відношеннях людей. Набуваючи в міру поступального розвитку нації все більш універсального для неї сенсу, легітимні політичні механізми формування національних інтересів стають осьовими елементами національної ідеї - системи цінностей, що визначають архетипічні риси і невід'ємні характеристики національної спільноти та відбивають культурну спадкоємність в її духовній історії.

Нарешті, ще одна сутнісна характеристика національних інтересів полягає в їх конкретно-історичності. Національні інтереси складаються протягом тривалого історичного процесу, характер якого має свою специфіку для кожної конкретної нації і визначається її матеріальною і духовною культурою, ціннісними орієнтирами, традиціями, пам'яттю про героїчне минуле тощо. Так, скажімо, та обставина, що Україна протягом століть практично не мала традицій розвитку власної державності, не могла не накласти свого відбитку на характер її національних інтересів в умовах незалежного розвитку. Зокрема, сутність їх багато в чому визначається в наш час необхідністю вдосконалення процесу державотворення, закріплення власної державності, її самозбереження, формування української політичної нації, патріотичного виховання громадян.

Таким чином, маючи об'єктивну основу - соціально-економічну, культурно-історичну, геополітичну - національні інтереси повинні бути певним чином артикульовані. На процес їх артикуляції впливає громадська думка, політична боротьба, рівень політичної стабільності, засоби масової інформації, зміст політичних програм і шляхів реалізації суттєвих потреб нації, які пропонуються різними суб'єктами політичного життя. Саме тому дуже важливу роль у формуванні системи національних інтересів відіграє рівень розвитку громадянського суспільства та його інститутів.

Головним суб'єктом захисту і реалізації національних інтересів виступає держава. Категорія "національний інтерес" враховує участь держави у здійсненні інтересів громадянського суспільства. Отже, національний інтерес віддзеркалює єдність прагнень громадянського суспільства і держави.

Реалізація національних інтересів являє собою складний, тривалий, багатоетапний процес, в якому беруть участь різні суб'єкти політичної системи.

На першому етапі визначається осмислення і формування національних інтересів. На цьому етапі визначаються політичні основи національних інтересів, які закладені в документах і програмах інститутів громадянського суспільства. На другому етапі відбувається оформлення національних інтересів у певні політичні цілі й завдання, які ставлять перед собою держава і суспільство, приймаються рішення щодо їх реалізації. Визначаються пріоритетні національні інтереси, які покладаються в основу головного політичного курсу держави, котрий виступає як стратегія. Життєздатність стратегії залежить від того, якою мірою вона відповідає цим пріоритетним національним інтересам. Нація перебуває в небезпеці, коли їй потрібно принести в жертву свої національні інтереси - об'єктивні потреби матеріального та духовного існування як внутрішньоцілісного та самобутнього соціального утворення. Тому зовсім не випадково, що в контексті політичної науки поняття "національний інтерес" безпосередньо пов'язане з поняттям "національна безпека".

Обидва ці поняття відбивають різні функції політичного процесу, який розділяється на дві стадії: стадію формування і формулювання політичного процесу та стадію його реалізації. Категорія національного інтересу належить до першої стадії, а категорія національної безпеки - до другої.

Національна безпека в політичній науці розглядається як категорія політики, що означає "захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам", до яких належать "наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України" [3]. Основні напрями політики національної безпеки визначаються національними інтересами, тому визначення національних інтересів має передувати формуванню політики, яка забезпечує національну безпеку.

Безумовно, визначити національні інтереси, здійснити тільки теоретичне обґрунтування мети та засобів їх досягнення недостатньо. Не менш важливим є створення відповідної системи необхідних заходів захисту цих інтересів, без чого неможливе гарантування національної безпеки країни.

Зрештою, безпека - це органічне поєднання реалізації прагнення людини до існування в найбільш сприятливих для нормального життя та розвитку умовах і можливості забезпечення з боку державних або громадських організацій необхідного рівня захищеності людини від різного роду ризиків, небезпек, викликів і загроз.

При дослідженні проблем національної безпеки найбільше поширення і схвалення дістає методологічний підхід, згідно з яким її першооснову складають інтереси окремих людей, з яких впливають інтереси суспільства та держави в цілому. При цьому держава розглядається як інструмент, за допомогою якого забезпечуються найкращі умови для розвитку особи, суспільства і самої держави, а узагальнена схема вирішення проблем національної безпеки на досягнутому рівні розвитку її теорії ґрунтується на трьох базових елементах: інтереси - загроза - захист.

Отже, національна безпека тлумачиться як стан суспільства, за якого сукупність державних та суспільних гарантій забезпечує його стійкий розвиток, захист базових інтересів нації, джерел її духовного і матеріального благополуччя від зовнішньої та внутрішньої загрози. Найважливішим критерієм національної безпеки є дотримання балансу життєво важливих інтересів особи, групи, суспільства та держави і особливо їх взаємна відповідальність у забезпеченні безпеки. Останнє є наріжним каменем національної безпеки, і тому повинно перебувати в центрі уваги державної політики національної безпеки.

Національна безпека України забезпечується шляхом проведення важеної державної політики відповідно до прийнятих в установленому по-

рядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах [3].

З урахуванням геополітичної і внутрішньої обстановки в Україні, зазначається в Законі України "Про основи національної безпеки України", діяльність усіх державних органів має бути зосереджена на прогнозуванні, своєчасному виявленні, попередженні та нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, захисті суверенітету й територіальної цілісності України, безпеки її прикордонного простору, піднесенні економіки країни, забезпеченні особистої безпеки, конституційних прав та свобод людини і громадянина, викоріненні злочинності, вдосконаленні системи державної влади, зміцненні законності й правопорядку та збереженні соціально-політичної стабільності суспільства, зміцненні позицій України у світі, підтриманні на належному рівні її оборонного потенціалу та обороноздатності, радикальному поліпшенні екологічної ситуації [3]. У зазначеному Законі відповідно дається ґрунтовна характеристика існуючих загроз національній безпеці нашої держави і формуються основні напрями та система її забезпечення.

Проблема реалізації національних інтересів і забезпечення національної безпеки України набула свого подальшого розвитку і в Законі України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики", в якому визначаються принципи і пріоритети державної політики у відповідних сферах [5].

Драматична історія України відбиває особливості її географічного розташування і пов'язана передусім з боротьбою за незалежність, пошуками надійних союзників та спробами налагодити рівноправні, дружні стосунки зі своїми сусідами. Про особливості геополітичного фактора нашої держави та визначення її зовнішньополітичних пріоритетів свого часу писали М.Драгоманов, М.Грушевський, В.Липинський, С.Рудницький, Ю.Липа, І.Лисяк-Рудницький та інші дослідники цієї проблеми.

Сутність проблеми геополітичних орієнтирів понад сімдесят років тому визначив В.Старосольський. "У старі часи, - писав він, - це набувало конкретної форми виразу "Москва чи Варшава, як це існувало в XVII столітті. Зараз це вибір - Схід чи Захід". З Москвою як синонімом Сходу, чи з Європою як із синонімом Заходу" [6, с. 189].

Однією з основних особливостей вітчизняної геополітичної стратегії в історичному аспекті була надзвичайна строкатість зовнішньополітичних орієнтацій, різноманітності підходів у визначенні їх пріоритетності. Так, Д.Яворницький, аналізуючи війсьну географію походів Б.Хмельницького та формування нового козацького геополітичного простору України, досліджував, як складалася власна українська національна геостратегія, різні геополітичні орієнтації: промосковська, пропольська, протурецька, прошвед-

ська і т. ін. [7, с. 13]. Усі ці історичні перипетії значної мірою пов'язані з географічним розташуванням України серед сильних держав-сусідів, які не погоджувалися визнати її незалежність.

Східні й західні впливи, що взаємно доповнювали один одного, мали місце на всіх етапах української історії, і це стало невід'ємним елементом сучасного життя країни, позначилося на виробленні сучасної геостратегії Української держави.

Під геостратегією розуміють розробку механізму реалізації геополітичних інтересів суб'єктів геополітики, обґрунтований геополітикою напрям діяльності держави на міжнародній арені. На думку З.Бжезинського, сутність геостратегії полягає у стратегічному управлінні геополітичними процесами [8, с. 31]. Розробляючи свою геостратегію, держава має через аналіз геополітичної структури світу вміти рахуватися з чинниками, що діють в її межах, і використовувати їх у власних інтересах.

Розробка геостратегії для України має передбачати оцінку геополітичного середовища з одночасним визначенням національних інтересів на глобальному, регіональному та локальному рівнях.

Формування цієї стратегії на початковому етапі характеризувалося відсутністю чіткого усвідомлення цілей на міжнародній арені та механізмів їх реалізації. Ще й сьогодні актуальним залишається пошук Україною свого місця в системі міжнародних відносин адекватно її геополітичному розташуванню незалежно від внутрішньополітичних змін у країні. Так, у 90-х рр. минулого століття керівництвом держави були поставлені доволі суперечливі цілі: намір стати нейтральною та позаблоковою державою (що було проголошено в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р.) з одночасним становленням України як світової держави, здатної впливати на світові процеси (зафіксовано постановою Верховної Ради України від 2 липня 1993 р. про "Основні напрями зовнішньої політики України"). Зрозуміло, що такі визначення не відповідали реальній розстановці сил на світовій арені й потенціалу України для реалізації таких цілей.

На думку С.В.Андрущенко, геополітичний кодекс України має локально-регіональний характер [9, с. 226]. Такі кодекси складаються з аналізу геополітичних кодексів сусідніх держав у співвідношеннях їх із власним геополітичним кодексом. Регіональні кодекси розробляються державами, що прагнуть поширити свій вплив на територію більшу, ніж сусідні держави першого порядку. До останніх належать Росія і країни ЄС. У принципі сформовані регіональні системи - євразійська та європейська - структурні одиниці сучасної геополітичної структури світу, які прагнуть до концептуалізації ідеї володіння простором, що їх оточує. Ключовою особливістю геополітичного розташування України є її бірегіональність - одночасна належність до двох геополітичних регіонів - Європи та Євразії. З цієї точки

зору Україна виступає межевою країною як для європейського, так і євразійського просторів, є міжсистемною периферією, що підпадає під вплив інтересів обох цих "геостратегічних гравців" (згідно з концепцією З.Бжезинського). Це й зумовлює балансування зовнішньополітичних векторів України: стратегічний курс на інтеграцію до ЄС із паралельним розвитком відносин стратегічного партнерства із Росією.

Геополітичне розташування України перетворює її на своєрідний геополітичний центр - державу, яка виконує комунікативні функції між двома регіональними системами, державу, за визначенням З.Бжезинського, "чье значення зумовлюють не їхня сила або мотивації, а, передусім, місце розташування", геополітичний центр, який може виступати як захист для держави, що має життєво важливе значення на геополітичній арені [8, с. 55].

Геополітичний центр наділений функціями території проміжного розташування, і ця геополітична даність, пасивна за природою, має активізуватися у власних інтересах. Це і є головним завданням для української геостратегії.

Треба взяти до уваги те, що рубіжне розташування України є уразливим у контексті здійснення зовнішнього впливу, оскільки залежить від цілей суміжних сторін. Тому балансування на протиріччях головних геополітичних суб'єктів (ЄС, Росія, США) на практиці загрожує національній безпеці через посилення тиску з боку одного з конкурентів і втратою досягнутого рівня співпраці.

Можна вважати, що національним інтересам України відповідатиме така стратегія, яка будуватиметься на засадах рівнонаближеності, виконуючи функції комунікаційного вузла. Практичними механізмами здійснення такої стратегії можуть стати нейтралітет, позаблоковість, багатовекторність, що передбачає максимальну реалізацію геополітичних та національних інтересів держави на всіх зовнішньополітичних напрямках. Більше того, історичні й географічні реалії практично виключають можливість орієнтації України лише на один стратегічний зовнішньополітичний напрям, і тому навіть палкі прихильники політики європейської одновекторності України чудово розуміють, що це не може бути єдиним стратегічним напрямом її зовнішньої політики.

Отже, багатовекторність слід сприймати не як коливання зовнішньополітичного курсу, а в широкому розумінні - як розвиток і підтримку взаємовигідних партнерських відносин із багатьма країнами світу. Для України це цілком раціональна і прагматична політика. Водночас зрозуміло, що така політика не може бути безпринциповою. Вона потребує чіткого визначення пріоритетних геостратегічних напрямів виходячи з об'єктивних можливостей держави і врахування національних інтересів. Не варто забувати й про те, що багатовекторність зовсім не означає рівновекторності. З усіх векторів

зовнішньої політики України найбільш важливими, такими, що мають дійсно стратегічний характер, слід визначити два, а саме: європейський та євразійський.

За таких умов, вважає український дослідник В.Манжола, "важливим елементом зовнішньополітичної стратегії України має стати концепція рівнонаближеності, сутність якої полягає в розвитку поглибленого співробітництва одночасно з усіма провідними міжнародними гравцями в регіоні, у прагненні встановити з ними відносини особливого або стратегічного партнерства" [10, с. 14-15].

Розвиваючи відносини стратегічного партнерства за обома цими напрямками, прагнучи розвивати рівноправні, взаємовигідні стосунки й інтеграційні зв'язки як у західному, так і в східному напрямі, Україна має можливості повною мірою використати переваги свого геополітичного положення і перетворитися дійсно у "вузол" комунікаційних зв'язків між країнами європейського та євразійського регіонів. Таким чином вона зможе відіграти ключову роль у реалізації концепції об'єднаної Європи, яка останнім часом набуває все більшої популярності - Європи не без Росії і не проти неї, а разом з нею, Європи, в якій Україна має всі можливості посідати гідне місце як рівноправний член цього співтовариства. Реалізація цієї стратегічної мети повною мірою відповідає національним інтересам України, створює сприятливі можливості її забезпечення і може розглядатися як основа її геостратегії - адже в даному випадку Україна виступає як системоутворюючий ланцюг, як природна сполучна ланка, а не як якась буферна зона або санітарний кордон.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи сказане вище, слід підкреслити, що національні інтереси, незважаючи на розвиток глобалізаційних процесів, посилення взаємозалежності країн внаслідок загострення глобальних проблем, зростання ролі інтеграційних об'єднань та їх впливу на внутрішню політику держав, продовжують відігравати вирішальну роль у формуванні державної політики, визначенні стратегії їх діяльності. Тому захист національних інтересів є домінантною основою забезпечення національної безпеки країни, що, у свою чергу, передбачає необхідність глибокого аналізу та врахування геополітичного фактора і визначення на цій підставі геостратегії держави. Для України в її основу має бути покладена концепція багатовекторності її зовнішньої політики на основі рівнонаближеності до провідних геополітичних гравців і чіткого розуміння геополітичних пріоритетів, серед яких визначальну роль відіграє реалізація відносин стратегічного партнерства на двох основних напрямках - європейському та євразійському. Визначення шляхів і механізмів реалізації цього стратегічного курсу визначає й перспективи подальших досліджень проблеми, що розглядалася в даній статті.

Список використаних джерел

1. *Lerche Ch. Politics Concepts of International in Global Persptctive / Ch. Lerche, A. Said. - USA, 1979. - 263 с.*
2. *Гелей С. Д. Основи політології : навч. посіб. / С. Д. Гелей, С. М. Рутар. - 3-тє вид., перероб. і допов. - К. : Т-во "Знання", КОО, 1999. - 427 с. - (Вища освіта ХХІ століття).*
3. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відом. Верхов. Ради України. - 2003. - № 39. - Ст. 351.
4. *Малинина О. Конструирование идентичности: возможности и ограничения / О. Малинина // Pro et Contra. - 2007. - № 3. - С. 60-65.*
5. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України // Уряд. кур'єр. - 2010. - 1 верес.
6. *Потульницький В. А. Історія української політології / В. А. Потульницький. - К., 1992. - 231 с.*
7. *Яворницький Д. І. Історія запорозьких козаків : у 3 т. / Д. І. Яворницький. - К., 1990. - Т. 2. - 558 с.*
8. *Бжезинський З. Велика шахівниця. Американське панування та його геостратегічні імперативи / З. Бжезинський. - Львів ; Івано-Франківськ : Лілея - НВ, 2000. - 236 с.*
9. *Андрущенко (Гринько) С. В. Україна в сучасному геополітичному середовищі : монографія / С. В. Андрущенко (Гринько). - К. : Логос, 2005. - 286 с.*
10. *Манжола В. Квадратура інтеграційного кола (Актуальні проблеми європейської політики України) / В. Манжола // Політика і час. - 2007. - № 4. - С. 14-18.*

Василь Філіпчук,

аспірант кафедри європейської інтеграції НАДУ

Інституціоналізація публічного простору в Європейському Союзі: досвід для України

У статті досліджується можливість використання особливостей "некласичних" способів формування публічності як підстави та стимулу до згуртування громадськості та формування громадянського суспільства, властивих Європейському Союзу, з метою створення підстав для розвитку громадянського суспільства в Україні. Автор досліджує таку специфічну рису творення європейської публічності, як потреба інституцій у публічності, та аналізує можливість її використання в українському контексті.

Ключові слова: публічність, комунікація, легітимація, інституція, громадськість, публіка, політична нація, громадянське суспільство.

The article analyzes possibility of the application of specific "non-classical" methods of publicity formed in the European Union, to create a basis for the development of civil society in Ukraine. The author studies the creation of such a specific feature of the European publicity, as the need of institutions in democratic publicity, and examines the possibility of its use in the Ukrainian context.

Key words: publicity, communication, legitimating, institution, community, public, political nation, civil society.

Постановка проблеми. Наявні проблеми, які заважають функціонуванню України як сильної, демократичної, правової держави, сконцентровані, у першу чергу, довкола слабкої інтегрованості її громадян як єдиної нації - і політичної, і етнічної в сучасному її розумінні. Крім того, відсутня довіра одне до одного та до державних органів, що зумовлює недостатність самоідентифікації кожного суб'єкта щодо держави. Зрештою, виникає питання: за яких обставин можна сподіватися на те, що хибні установки, які перешкоджають процесу державотворення в Україні, будуть змінені?

Аналіз сучасного стану суспільства показує, що шлях так званої "консенсусності", яка давно перетворилася в прагматичні змови еліт, що є, до того ж, недовготривалими, не допоможе принципово розв'язати питання побудови власної держави. Отже, перетворення України на державу, яка не лише декларує або намагається збудувати, а вже реально досягла певного стану демократичної правової держави, потребує не лише трансформації певних державних інституцій, але й подальшого проведення адміністративної реформи, всеохоплюючої інституційної розбудови. Необхідним у цьому контексті є формування реальної політичної нації та громадянського суспільства, без яких демократичні перетворення стають неможливими.

При цьому важливо враховувати, що, по-перше, громадянське суспільство, сприйняте як мережа громадських організацій, це образ остаточно сформованого громадянського суспільства, яке пройшло попередні етапи побудови - творення публічного простору та формування резонуючої публіки. Без їх проходження громадські організації залишаються лише маленькими "острівцями" громадянської позиції, або й взагалі виконують лише функції "ширми", за якою ховаються вузькі приватні інтереси їх організаторів. По-друге, творення як громадянського суспільства, так і політичної нації має спиратися на відкритий простір публічності, який, після довгого панування залаштункового дискурсу, "дискурсу домовляння" [3], створити доволі важко.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питання побудови громадянського суспільства ставали предметом наукових дискурсів з часів творчості І.Канта, Г.Гегеля, А. Де Токвіля, Дж.С.Мілла та інших видатних філософів політики. Конкретні механізми творення публічного простору та громадянського суспільства докладно розглядаються в роботах таких сучасних філософів, соціо-

логів та політологів, як К.Едер, Ю.Габермас, П.Козловські, П.Розанвалон та ін. Проблема формування політичної нації та побудови громадянського суспільства в Україні ставилася такими дослідниками, як М.Рябчук, В.Лісовий, Є.Бистрицький, О.Білий, С.Макеєв та ін. Ця проблема також часто виступає темою представницьких форумів, наукових конференцій. Але переважна більшість робіт, присвячених цій тематиці, зорієнтована на класичні образи політичної нації, громадянського суспільства, публічного комунікативного простору, сформовані в період творення національних держав в епоху Модерну.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. На сьогодні актуальним, але ще малодослідженим виступає пошук зразків із згуртування громадськості, побудови політичної нації та громадянського суспільства на засадах, відмінних від класичних традицій. Зокрема, недостатньо вивчаються питання, пов'язані з формуванням публічності в рамках Європейського Союзу.

Метою даної статті є дослідження особливостей формування публічного простору в ЄС та виокремлення тих його складових, які б могли бути використані в процесі формування політичної нації та розвитку громадянського суспільства в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Однією з найбільших проблем, з якими стикаються як теоретики, які досліджують проблему побудови громадянського суспільства в Україні, так і практики, що діють в українській політичній сфері, виступає питання наявності за об'єктивних соціально-економічних та політичних умов головних підстав творення цього суспільства. Важливо зазначити, що дані підстави лягли в основу побудови громадянського суспільства в Західній Європі ще в XVII-XIX ст. - в епоху започаткування економічної незалежності більшості громадян, які виробляли власну продукцію та виходили з нею на вільний ринок, створювали систему самоврядності, не сприймали патерналістських настроїв, а отже, були здатні діяти як рівноправні партнери держави, спроможні співпрацювати з нею і вимагати від неї реалізації власних прав та свобод.

Однак, на відміну від громадянського суспільства західного типу, основою якого є самодостатній так званий "середній клас", громадянське суспільство в Україні перебуває лише на черговому етапі свого становлення й розвитку, який, враховуючи кризові явища у світовій економіці, повільність реформування української економіки та інертність суспільної свідомості, може розтягнутися на невизначений час. Така ситуація зумовлює як мінімум три варіанти перспектив щодо побудови громадянського суспільства.

Перший варіант видається цілком песимістичним щодо таких перспектив. Другий може бути спробою видати численні громадські організації, що існують в Україні, за сформоване громадянське суспільство. Третій

варіант є найбільш поміркованим у цьому питанні, а його головною ознакою виступає апелювання до держави про необхідність здійснювати розбудову політичної нації та громадянського суспільства. Такий підхід піддається небезпідставній критиці: адже "дуалізм держави та громадянського суспільства" передбачається за визначенням. Тому виникає питання: у який спосіб держава може стимулювати створення громадянського суспільства?

Застосування традиційних способів державного впливу, зокрема прийняття відповідного законодавства, створення різноманітних структур, які б допомагали громадським організаціям реалізовувати їх цілі, формування громадських рад при органах виконавчої влади тощо - все це важливо й потрібно. Проте вони є лише заходами підтримки вже існуючих структур громадянського суспільства та сприяння їх діяльності, а не їх "запуску" як механізму функціонування цього суспільства, яким виступає вищезгаданий середній клас. За нинішніх соціально-економічних умов варто змістити акцент із намагання сформувати середній клас - економічно незалежний прошарок дрібних та середніх виробників і торгівців - до забезпечення іншого принципово важливого чинника громадянського суспільства, який, крім того, виступає ще й чинником творення політичної нації - творення повноцінного публічного простору.

Однак подібні проблеми також вирішувати непросто, оскільки одного законодавчого формування умов для розвитку публічності не достатньо для її реального формування, якщо не існує інших підстав для її творення. З огляду на це українським теоретикам та практикакам у сфері політології та державного управління варто звернути увагу на європейський досвід формування необхідних умов, який виходить за межі класичної побудови публічності, властивої національним державам-членам Європейського Союзу, докладно дослідженої та описаної Ю.Габермасом [1].

Тема публічності в ЄС залишається не лише проблемною, але й, великою мірою, доволі чутливою. Адже одним із домінуючих способів конструювання європейської ідентичності є намагання пов'язати її з винятковим призначенням Європи, яке безпосередньо близьке всім європейцям, але відділяє та відрізняє їх від усіх інших. Це призначення - нести у світ раціональність, модерність, демократію та права людини. Безперечною перевагою такого підходу є перетворення Європи на спільний проект, представлення європейської історії як руху до досягнення означених цінностей та поширення їх у світі. Така "європоцентрична" концепція "тягне за собою" ідеї європейського месіанства (хоча й не настільки потужні, як ідеї месіанства американського чи російського), відчуття зверхності над рештою світу та потяг до нав'язування цих цінностей, тобто повернення до тих традицій, які були властиві Європі Модерну - Європі XVIII - першої половини XX століть.

Ще одна проблема згаданого підходу пов'язана з тим, що Євросоюз як такий не завжди вписується у класичні уявлення демократичної легітимності і породжує бурхливі дебати щодо його демократичності, а отже, - і здатності бути гарантом та носієм європейських демократичних цінностей.

Одним із прикладів проблемності подібного тлумачення може бути рішення Федерального Конституційного Суду (ФКС) Німеччини щодо Маастрихтського договору [4, с. 21-29], до якого в процесі ратифікації цього Договору надійшла скарга, що нібито Договір неправомерно переносить повноваження бундестагу на інституції Європейського Союзу. У жовтні 1993 р. ФКС Німеччини прийняв рішення, в якому зазначалося, що положення Договору не порушують Конституцію Німеччини, але разом з тим у деяких випадках Основний Закон накладає певні обмеження щодо участі Німеччини у Договорі. І хоча ФКС визнав, що положення Договору відповідають принципам демократії, аргументи, на які він спирався, породили цілу хвилю обговорень щодо браку демократії в ЄС, відсутності європейського демосу як такого і, відповідно, щодо проблематичності політичного майбутнього ЄС. При цьому такі обговорення ніяк не стосувалися якихось реальних фактів порушення принципів демократії в ЄС, а повністю базувалися на спробах застосувати до ЄС формальні ознаки демократії та положення теорії демократії, що склалися у XVIII-XIX ст. Адже саме до цих положень апелював ФКС Німеччини, розглядаючи зазначений позов і визнавши, що Договір законодавчо констатує (встановлює) існування не європейської держави, а лише союзу держав. У результаті держави-члени продовжуватимуть залишатися єдиними носіями демократичної легітимності в ЄС, оскільки Союз не може забезпечити таку легітимність своїх інституцій через відсутність європейського народу.

Суд базував свою думку на тому, що не створивши комунікативну спільноту не можна забезпечити політичної участі - адже остання здійснюється не окремими індивідами, а народом як таким. Крім того, за відсутності чітко виражених кордонів спільноти та її єдності, забезпеченої безпосередніми комунікативними зв'язками - торговельними, культурними, мовними тощо - не можна говорити про формування та формулювання "спільного блага". Саме наявність цих двох складових - єдиного народу та спільного блага - забезпечують легітимацію політичного процесу, і в першу чергу, його демократичність. Більше того, через неможливість забезпечити в ЄС обмеженість кордонами та вільну комунікацію населення через мовний бар'єр, громадяни ЄС ніколи не перетворяться на єдиний народ, а отже ЄС ніколи не набуде легітимності більшої, ніж мають звичайні міжнародні організації.

Таким чином, проблема формування громадянина ЄС як справжнього громадянина національної держави полягала, в першу чергу, у відсутності європейського публічного простору, який і перетворює особу на громадя-

нина, забезпечує легітимацію держави та її структур, сприяє створенню політичної нації та громадянського суспільства. При цьому критики можливості побудови європейського публічного простору виходили саме з намагання побудови його за класичними європейськими історичними зразками. Але ЄС не є національною державою, і його досвід побудови публічного простору продемонстрував дуже специфічні механізми, які можуть бути взяті на озброєння державами, які вибудовують свої простори публічності не в часи Модерну, як західноєвропейські держави, а в період, який називається постмодерном або постсучасністю.

Публічність - це простір між державою та суспільством; це не політична інституція і не соціальна (хоча теж інституціалізована), але для соціальних та політичних інституцій вона є інструментом спостереження і тематизації [2, с. 57]. Публічність - третя складова після держави та суспільства, диференційована сфера політичної комунікації, в якій оратор звертається до публіки, а також до засобів масової комунікації, що доносять інформацію до відповідних аудиторій.

Публічність існує й за авторитарних режимів і не може вважатися лише ознакою демократії. Тобто побудова демократичного суспільства передбачає особливу організацію політичної комунікації для того, щоб публічність діяла певним чином. Політична публічність дає суспільству можливість висловлюватися, а державі - законність відкидати це чи, навпаки, приймати. Тією мірою, якою ці функції виконуються, можна говорити у нормативному розумінні про успішність політичної публічності як особливої форми політичної комунікації.

Дискурси політичної публічності формувалися в рамках ідей про "правильну" побудову суспільства від І.Канта й Г.Гегеля, К.Маркса й Дж.С.Мілла до Ю.Габермаса. Особлива цінність ідеї політичної публічності базується на нормативних трансформаціях, які з XVIII ст. були центральними елементами процесу демократизації в Європі - ідеї рівності громадян та ідеї колективної волі громадян, що встановлюється через суспільний дискурс [1]. У цих дискурсах публічність набуває сили як нормативна модель - чи то шляхом критики, чи то схвалення. Проте концепція "масової публічності" передбачає гомогенність, якої масова публічність ніколи не мала. Вона доходить певної єдності тільки у рідкісні моменти - тоді, коли революція чи бунт визначають цю публічність як загальну тему, як загальну стратегію дій або як загальну мету. Нормальний стан масової публічності - це різноманітність локальних, регіональних та секторальних голосів, яким вдається дійти згоди щодо побудови публічної думки.

На зазначеній вище позиції і побудована теорія та практика творення європейської публічності, яку детально аналізує німецький соціолог К.Едер [2]. Наголошуючи на тому, що європейська публічність інституціо-

налізується самими інституціями ЄС, він підкреслює, що брак легітимності інституцій ЄС, поряд з браком публічності, є досить серйозною проблемою в Євросоюзі. Інституції ЄС створилися не історично, вони не відбивають довготривалої боротьби населення європейських держав за свої права. Сам ЄС, так само, як і його інституції, створювалися, на його думку, не волею народів держав-засновниць (у 1951-1952 рр. і в 1957-1958 рр. у них не проводилися референдуми щодо вступу до Європейських Спільнот).

ЄС виступає швидше елітарним політичним проектом. Харизма батьків-засновників, якою живилася легітимність інституцій Європейських Спільнот у перші десятиріччя їх функціонування, потроху стерлася. Отже, єдиною підставою самолегітимації діяльності інституцій ЄС сьогодні виступає їх ефективність. Інакше кажучи, інституції ЄС базують свою легітимність на успішності власної діяльності. А така успішність, у свою чергу, виступає основою європейського єднання, "роботи" з досягнення європейської злагоди. І навпаки, одночасно з моральним схваленням віра громадськості в легітимність підвищує очікування ефективного функціонування інституцій, яким більше нічого запропонувати, крім власної ефективності. А повноцінне публічне обговорення діяльності інституцій, у свою чергу, сприяє, по-перше, зворотному зв'язку, який є життєво необхідним для справді ефективної діяльності інституцій, а по-друге, знімає диспропорцію між економічно та технічно ефективною роботою інституцій, яку важко простежити нефахівцям, та завищеними суспільними очікуваннями, які найчастіше неможливо виконати. Саме постійний діалог інституцій і громадськості, можливість висловити схвалення чи критику та впевненість у тому, що вони будуть почуті інституціями, а також життєва зацікавленість самих інституцій в одержанні правдивої думки громадськості, без чого неможливе досягнення ефективності, виступили двоєдиним механізмом демократизації ЄС [2, с. 62-63].

Отже, за відсутності історичних та соціально-економічних підстав перетворення населення на резонуючу публіку ЄС пішов шляхом, який дав змогу досягти двох стратегічних цілей - сприяти легітимізації своїх інституцій через публічний дискурс та стимулювати активність інституцій у підтримуванні й демократизації публічного дискурсу. Запущений таким чином механізм взаємного прискорення інституційного самоствердження та колективної мобілізації створює публічність у спосіб, для якого національне формування публічності не є зразком. Публічність створюється інституціями у їхніх власних інтересах, ставлячи з ніг на голову історичний досвід, де публічність мала здійснюватися проти інституцій.

На сьогодні в ЄС є багато різних форм інституціоналізації публічності. Правова публічність, конституційована та інституціоналізована на основі створення та тлумачення права, в Європі існує і все більше стає підставою побу-

дови транснаціонального громадянського суспільства. Інституціалізація дорадчих процесів (соціального діалогу, діалогу зі споживачами послуг тощо) сприяє формуванню публічності й належить до яскравих форм об'єднання європейських інституцій у процесі виконання ними їх функцій та одночасного формування громадянського суспільства. Політика у сфері довкілля, регіональна політика, політика згуртування, аграрна політика, міграційна політика тощо створюють свої особливі часткові дорадчі публічності. Важливим інституційним поштовхом до створення європейської публічності виступають також і оприлюднення громадської думки після опитувань "Євробарометра".

Отже, Європа продукує в рамках інституційних інновацій різноманітні форми стимулювання політичної публічності. При цьому головною рисою такої інновації є не протистояння інституцій та критичної щодо них публічності, а потреба інституцій у публічності. Ця інституційна особливість політичної публічності в Європі - ключ до теорії європейської публічності [2, с. 65]. Відповідно, сформований в ЄС демократичний суверен не є європейським народом, а є тією мережею індивідуальних та колективних дієвців, що формується у процесі публічної комунікації [2, с. 75].

Очевидно, просте "пересаджування" подібних інституційних інновацій на український ґрунт не дало б аналогічного ефекту об'єднаної Європи. В даному разі таке запозичення мало б сенс саме в процесі євроінтеграції України, який передбачає, по-перше, комплексність запозичень, по-друге, реалізацію їх відповідно до певних контрольованих як Україною, так і ЄС планів та програм дій, по-третє, постійну експертну та технічну підтримку з боку ЄС у втіленні подібних запозичень. За таких умов можна було б говорити про прорив у питанні побудови політичної нації, громадянського суспільства й забезпеченні легітимзації держави та її структур.

Висновки. Дослідження особливостей формування публічного простору в Європейському Союзі та виокремлення тих його складових, які б могли бути використані в процесі формування політичної нації та розвитку громадянського суспільства в Україні, підводить до таких висновків:

1. Інституціалізація публічного простору в ЄС відбувалася досить неоднозначно і складно, оскільки при цьому доводилося застосовувати "некласичні" підходи. За відсутності історичних та соціально-економічних підстав перетворення європейського населення на резонуючу публіку ЄС використав підходи, завдяки яким досяг легітимізації своїх інституцій через публічний дискурс та стимулював активність інституцій.

2. Сьогодні в Україні не вистачає соціально-економічних та політичних підстав для формування повноцінного громадянського суспільства і політичної нації на традиційних, "класичних", підходах, які застосовувалися у Західній Європі в епоху Модерну. Відповідно, актуальним залишається

пошук інших, "некласичних", підходів (засад) їх побудови. Одним з них може бути організація політичної комунікації як спосіб зміцнення політичної публічності.

3. Дискурси про політичну публічність велися раніше в рамках ідей про "правильну" побудову суспільства, а особлива цінність ідеї політичної публічності базується на нормативних трансформаціях, які з XVIII ст. були ключовими чинниками процесу демократизації в Європі - ідеї рівності громадян та ідеї їх колективної волі. Різноманітні форми стимулювання політичної публічності продукує в рамках інституційних інновацій Європейський Союз. При цьому ключем до особливостей творення європейського політичного публічного простору є не протистояння інституцій та критичної щодо них публічності, а потреба інституцій у публічності.

4. Просте "пересаджування" подібних інституційних інновацій на український ґрунт не дало б аналогічного ефекту об'єднаної Європи. Таке запозичення мало б сенс лише в процесі реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України.

Перспективні напрями подальшого дослідження. Наступним дослідницьким завданням може бути вироблення відповідних механізмів, які можна було б успішно застосувати в Україні для стимулювання формування політичної нації та розвитку громадянського суспільства.

Список використаних джерел

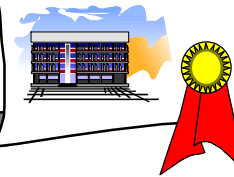
1. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: Дослідження категорії громадянське суспільство : пер. з нім. / Ю. Габермас ; Центр гуманіт. дослідж. Львів. нац. ун-ту ім. Івана Франка. - Львів : Літопис, 2000. - 320 с.

2. Едер К. Публічність і демократія : пер. з нім. / К.Едер // Європейська інтеграція / уклад. : М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох. - К. : Видавн. дім "Києво-Могилян. акад.", 2007. - С. 55-79.

3. Клепиков А. Zoop politician вчиться говорить: політичний дискурс в посткомуністичній Україні / А. Клепиков // Політ. думка. - 1994. - № 3. - С. 24-30.

4. Kraus P. A. A Union of Diversity: Language, Identity and Polity-Building in Europe / P. A. Kraus. - Cambridge : Cambridge University Press, 2008. - 230 p.

Державна
служба,
служба в органах
місцевого
самоврядування



Микола Ребкало,
кандидат наук з державного управління,
завідувач кафедри Чернігівського юридичного коледжу
ДПтС України

Шляхи вдосконалення цивільного складу державних службовців кримінально-виконавчої служби України

У статті проаналізовано сучасний стан та функціональну структуру цивільного складу державної служби у сфері виконання покарань і обґрунтовано шляхи її вдосконалення.

Ключові слова: державна кримінально-виконавча служба України, персонал кримінально-виконавчої служби, спеціалісти кримінально-виконавчої служби.

The article analyzes the present - day state and functional structure of the civil personnel in the state penitentiary service and proves the ways of its improvement.

Key words: State criminal and executive service of Ukraine, criminal and executive personnel, criminal and executive service specialists.

Постановка проблеми. Реформування кримінально-виконавчої служби тісно пов'язано з розбудовою її кадрового складу на засадах державної служби. У зв'язку з цим очікується, що передбачені зміни сприятимуть створенню дієздатного, професійного, потужного персоналу. Водночас непростий процес оновлення кримінально-виконавчої служби виявив проблеми, пов'язані з наповненням належним кадровим складом державної служби в органах та установах виконання покарань та спонукав до пошуку шляхів їх вирішення, що зумовило увагу до цього питання науковців різних галузей права й державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми, що стосуються діяльності персоналу кримінально-виконавчої служби, розроблялися в наукових працях представників науки управління, адміністративного та кримінально-виконавчого права. Теоретичні аспекти державно-службових відносин, поняття та зміст вимог, які висуваються до персоналу органів виконання покарань, елементи проходження державної служби в пенітенціарній системі, визначення адміністративно-правового статусу персоналу з ураху-

ванням притаманних йому специфічних ознак розглядалися в працях І.Г.Богатирьова, Є.Г.Бараша, О.Г.Бондарука, В.А.Бадири, С.В.Зливка, В.В.Кобзар та ін. Наведені ними узагальнення, визначення та погляди розкривають особливості функціонування кадрового складу кримінально-виконавчої служби, сприяють формуванню прогресивних поглядів щодо модернізації пенітенціарного персоналу.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Результати досліджень базових характеристик пенітенціарного персоналу, які проведені зазначеними вище науковцями, висвітлюють низку проблем, що стосуються більшою мірою осіб рядового та начальницького складу й меншою - спеціалістів кримінально-виконавчої служби. Діючий перелік посад серед персоналу кримінально-виконавчої служби, які віднесено до категорії спеціалістів, відповідає нормативним вимогам кримінально-виконавчого законодавства, але, на нашу думку, має резерви до їх збільшення, що може посприяти як екстенсивним, так і інтенсивним методам управлінського впливу на кадровий склад кримінально-виконавчої служби.

Метою статті є дослідження сучасного стану та функціональної структури державних службовців у сфері виконання покарань та шляхів її вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до положень Закону України "Про Державну кримінально-виконавчу службу України" персонал органів, установ та закладів виконання покарань складають особи рядового, начальницького складу, спеціалісти, які не мають спеціальних звань, та працівники, які працюють за трудовим договором [2]. Існуючий у теорії державного управління підхід до класифікації державних службовців на мілітаризований та цивільний склад дає змогу зробити висновок, що нормативні положення вищезгаданого Закону вказують на наявність у Державній кримінально-виконавчій службі (ДКВС) України таких категорій державних службовців, як: державні службовці, які мають спеціальні звання (мілітаризований склад); спеціалісти, яким згідно із законодавством присвоєні певні категорії посад державних службовців (цивільний склад) [1, с. 13].

Левову частку від загальної кількості персоналу кримінально-виконавчої служби становить мілітаризований склад і трохи менше, 8%, - цивільні державні службовці. Таке співвідношення зумовлено насамперед тим, що завдання, які покладені на Державну пенітенціарну службу України (ДПтС), доцільно забезпечувати мілітаризованим складом. Це підтверджується низкою факторів, розгляд яких не є предметом цієї статті. Разом з тим слід зазначити, що на етапі реалізації зобов'язань, взятих нашою державою перед міжнародною спільнотою стосовно реформування кримінально-виконавчої системи, в рамках її демілітаризації ряд посад осіб рядового та начальницького складу було замінено на посади працівників, які працюють за тру-

довою угодою. Це торкнулося багатьох структурних підрозділів органів, установ та закладів виконання покарань. Але подальша практика кримінально-виконавчої діяльності виявила, що такі кроки не завжди були обґрунтованими.

У зв'язку з цим за останні роки в службі намітилася тенденція впровадження в деякі структурні підрозділи посад державних службовців, які віднесені до категорії спеціалістів. Так, постановами Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2011 р. № 1184 та від 7 вересня 2011 р. № 937 встановлено, що із 320 працівників центрального апарату Державної пенітенціарної служби України 72 є цивільними державними службовцями, а у 25 територіальних органів управління цієї ж служби із 1529 осіб 311 - цивільні державні службовці [6].

Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 травня 2001 р. № 174-р у кадровому складі ДКВС України встановлено посади цивільних державних службовців, а саме:

- начальник фінансового відділу органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України;
- головний бухгалтер органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України;
- заступник начальника фінансового відділу органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України;
- заступник головного бухгалтера органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України;
- заступник начальника відділу контролю за виконанням судових рішень органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України;
- спеціаліст із бухгалтерського обліку органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України;
- інспектор з контролю за виконанням режимних вимог оперативного відділу (групи) органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України;
- інспектор з контролю за виконанням судових вироків відділу (групи) по контролю за виконанням судових рішень органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України;
- інженер з організації комунально-побутового та інтендантського забезпечення відділу (групи) органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України;
- спеціалісти інформаційного відділу (групи) органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України;
- спеціалісти планово-виробничого відділу (групи) органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України;

- спеціалісти фінансового відділу (групи) органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України;
- інспектор по роботі з особовим складом органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України [5].

Положення кримінально-виконавчого законодавства та практика його застосування дає можливість виділити низку завдань, які реалізують спеціалісти кримінально-виконавчої служби. До переліку цих завдань відносять: забезпечення фінансової діяльності органів, установ, закладів, підприємств виконання покарань; реалізація планових заходів техніко-економічного характеру; збереження й ефективне використання трудових і фінансових ресурсів ДКВС України; контроль за раціональними витратами матеріалів і коштів, що виділяються для господарських цілей; проведення роботи з укомплектування органів та установ персоналом потрібних професій; підвищення якості й надійності системи інформаційного забезпечення діяльності кримінально-виконавчої служби; забезпечення належного рівня документообігу тощо.

Отже, на основі переліку посад, що займають спеціалісти в структурі кримінально-виконавчої служби, та завдань, які вони реалізують, виникає можливість розділити їх за функціональним призначенням на такі категорії:

- по-перше, особи, які здійснюють організаційно-розпорядчі функції;
- по-друге, особи, які в межах функціональних обов'язків зайняті переважно підготовкою управлінських рішень та забезпечення їх виконання;
- по-третє, особи, які забезпечують ведення кадрового діловодства, консультування персоналу, аналізують і узагальнюють практику кадрової роботи;
- по-четверте, особи, які здійснюють прийом, обробку та систематизацію службової інформації.

Разом з тим у Державній кримінально-виконавчій службі України є посади працівників за трудовим договором, які, на нашу думку, мають усі підстави бути заміщеними цивільним складом державної служби. Обґрунтування цього питання доцільно провести в контексті аналізу положень окремих нормативних актів та кримінально-виконавчої практики.

Так, у ч. 3 ст. 6 Кримінально-виконавчого кодексу (далі КВК) визначено основні засоби виправлення і ресоціалізації засуджених - це встановлений порядок виконання та відбування покарання, суспільно корисна праця, соціально-виховна робота, загальноосвітнє і професійно-технічне навчання, громадський вплив. Не применшуючи значення інших засобів кримінально-виконавчого впливу, зосередимо увагу на механізмі реалізації суспільно корисної праці в процесі виправлення і ресоціалізації засуджених. Норми КВК встановлюють, що засуджені можуть залучатися до праці на підприємствах, у майстернях колоній, а також на державних підприємствах

та підприємствах інших форм власності [3]. Кримінально-виконавча практика засвідчує, що результативність застосування суспільно корисної праці за останні роки підвищується. Про це свідчать такі статистичні дані. Тільки в 2011 р. 128 промисловими та 11 сільськогосподарськими підприємствами виготовлено товарної продукції у діючих цінах на загальну суму 543,7 млн грн, що на 19,7% більше, ніж за попередній рік. Фінансовий план з обсягів виробництва виконано на 125,5%. Підприємствами установ виконання покарань реалізовано продукції (робіт, послуг) на загальну суму 540,3 млн грн, що на 19,9% більше, ніж за 2010 р. (450,6 млн грн). Доходи від працевикористання за 2011 р. становлять 56,8 млн грн [4]. Ці показники підтверджують ефективну роботу не тільки засуджених, а й працівників підприємств ДПтС України.

Кримінально-виконавча практика показує, що лєвова частка осіб, які здійснюють розпорядчо-виконавчі функції у виробничій сфері, заміщено працівниками за трудовим договором [7]. Отже, ця категорія осіб здійснює виробничі завдання і безпосередньо бере участь у реалізації суспільно корисної праці як заходу виправлення і як складової кримінально-виконавчої політики. Це дає підстави віднести зазначену категорію працівників до цивільних державних службовців, оскільки вони професійно забезпечують реалізацію державної політики у сфері виконання покарань. Такий підхід дасть змогу не тільки кількісно збільшити склад цивільної державної служби в органах та установах виконання покарань, але й покращити її якісний стан.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Таким чином, виходячи з викладеного вище вважаємо за доцільне віднести працівників, які безпосередньо здійснюють розпорядчо-виконавчі функції у виробничій сфері, до категорії спеціалістів. У зв'язку з цим пропонуємо внести доповнення до Постанови Кабінету Міністрів України від 6 травня 2001 р. № 174-р "Про віднесення посад спеціалістів Державної кримінально-виконавчої служби до категорії посад державних службовців" стосовно розширення переліку посад, які віднесені до спеціалістів кримінально-виконавчої служби.

На нашу думку, такий підхід сприятиме:

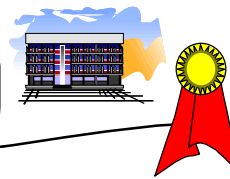
- удосконаленню механізму управлінської діяльності серед персоналу підприємств виконання покарань;
- підвищенню професійної придатності виробничого персоналу кримінально-виконавчої служби;
- зміцненню службової дисципліни, законності, правопорядку та антикорупційної діяльності серед працівників підприємств виконання покарань;
- підвищенню престижу державної служби в органах виконання покарань.

Перспективи подальших розвідок. Наукова розробка процесів, пов'язаних із удосконаленням цивільного складу державної служби у сфері виконання покарань, на нашу думку, є важливим напрямом реформування пер-

соналу кримінально-виконавчої служби. Подальша наукова розробка цієї проблеми сприятиме формуванню ефективної системи державної служби в органах та установах виконання покарань, а її реалізація допоможе вирішити одне з найважливіших завдань - створення в органах, установах та закладах виконання покарань дієвого, ефективного, мобільного персоналу.

Список використаних джерел

1. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці : навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко. - К. : Ін Юре, 1999. - 244 с.
2. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23 черв. 2005 р. № 2713-IV // Відом. Верхов. Ради України. - 2005. - № 30. - Ст. 409.
3. Кримінально-виконавчий кодекс України : офіц. вид. - К. : Атіка, 2004. - 96 с.
4. Основні організаційні заходи з удосконалення діяльності органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, що реалізовані Державною пенітенціарною службою України у 2011 році [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.kvs.gov.ua/>
5. Про віднесення посад спеціалістів Державної кримінально-виконавчої служби до категорії посад державних службовців : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 трав. 2001 р. № 174-р [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.kvs.gov.ua/>
6. Про затвердження граничної чисельності працівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 листоп. 2011 р. № 1184 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP111184.html
7. Про затвердження Положення про майстерню установи виконання покарань, слідчого ізолятора : наказ Мін'юсту України від 22 берез. 2012 р. № 442/5 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.kvs.gov.ua/>



Сергій Андреев,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри державної служби,
адміністрування та управління
ДЗ "Луганський національний університет
імені Тараса Шевченка"

Проблеми концептуального характеру щодо розбудови єдиної державної системи цивільного захисту України

У статті наведені результати аналізу нормативно-правових актів стратегічного характеру, прийняття яких мало вирішальне значення для розвитку національної системи протидії надзвичайним ситуаціям, розкриті концептуальні суперечності в розвитку єдиної державної системи цивільного захисту України.
Ключові слова: державне управління, цивільна оборона, захист населення й територій від надзвичайних ситуацій, цивільний захист, надзвичайні ситуації техногенного, природного, соціально-політичного та воєнного характеру.

The analysis of normative and legal acts of strategic nature the acceptance of which had a determinant worth in development of national system on resistance of emergency situations is adduced in this article, and conceptual contradictions in development of the united state system of civil protection are pointed here.

Key words: governance, civil defense, people and territory defense from emergency, civil safeguard, technological disaster, natural conditions, social and political conditions, hostilities.

Постановка проблеми. Сучасний глобалізований світ вимагає від кожної держави ефективних дій щодо протидії надзвичайним ситуаціям (НС) техногенного, природного, соціального та воєнного характеру, оскільки такі ситуації все частіше являють собою серйозні виклики та загрози як для населення окремих країн, так і всього людства. Країнами Євросоюзу, НАТО, Російською Федерацією накопичений великий досвід щодо протидії НС техногенного та природного характеру. Зокрема, цими країнами створені спеціальні державні системи, спроможні забезпечити ефективне вирішення відповідних завдань (системи цивільної оборони (ЦО), цивільного захисту (ЦЗ) та їх аналоги).

Останнім часом вищі органи державної влади, зокрема Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, у своїх рішеннях акцентують увагу на системних проблемах у діяльності вітчизняної системи ЦЗ [1; 2]. Так, після надзвичайної ситуації у м. Києві наприкінці березня цього року, пов'язаної із сильними сніговими опадами, Президент України справедливо наголосив на необхідності створення нової системи реагування на техногенні катастрофи та природні лиха [3].

Безумовно, існуючий стан справ у державній системі ЦЗ України не може не викликати занепокоєння не лише у фахівців з цих питань, але, насамперед, у населення країни, яке, власне, і є безпосереднім і головним об'єктом цивільного захисту, оскільки згідно зі ст. 3 Конституції України людина, її життя, здоров'я й безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку державної системи протидії НС в Україні з позицій державно-управлінської науки були предметом дослідження таких науковців: М.Л.Долгого, Л.А.Жуковові, Н.Г.Клименко, С.І.Осипенка, В.О.Тищенко, О.О.Труша, І.М.Шпильового. Також проблеми сучасного стану та перспективи розвитку системи ЦО України розглядались автором у роботі [4]. У межах науки адміністративного права окремі аспекти становлення української системи протидії НС були об'єктом уваги О.І.Дубенко, С.С.Засунька, С.О.Кузнichenка, В.П.Петкова, А.С.Філіпенко, Л.В.Шевченко та ін.

Аналіз наукової літератури із зазначеного питання показує, що воно досліджено недостатньо, як і загалом сфера державного управління ЦЗ. Науковці переважно розглядають процес розбудови єдиної державної системи ЦЗ населення й територій (ЄДС ЦЗ) ретроспективно, хронологічно описуючи його, не торкаючись концептуальних проблем. Винятком є лише проблеми одночасного існування в Україні системи ЦО України, єдиної державної системи запобігання й реагування на НС техногенного та природного характеру (ЄДС НС), ЄДС ЦЗ, а також наявності трьох законів України з питань ЦЗ, що мають схожий предмет правового регулювання: "Про цивільну оборону України" від 3 лютого 1993 р. № 2974-ХІІ, "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру" від 8 червня 2000 р. № 1809-ІІІ, "Про правові засади цивільного захисту" від 24 червня 2004 р. № 1859-ІV. Майже всі науковці, які досліджують проблематику державного управління у сфері ЦЗ, акцентують увагу на цих проблемах, зокрема, про це йдеться в роботах [5; 6, с. 87-88; 7, с. 169-170; 8, с. 289; 9, с. 47; 10, с. 129].

Більшість наукових праць, присвячених відповідній тематиці, вже застаріли, в них не враховуються численні зміни в законодавстві, а також останні рішення органів державної влади щодо реформування системи Міністерства надзвичайних ситуацій України (далі - МНС України).

Вищенаведене поряд із необхідністю виокремлення системних проблем щодо розбудови ЄДС ЦЗ України зумовлює потребу в написанні цієї наукової статті.

Мета статті - провести аналіз нормативно-правових актів і детермінованих цими актами державно-управлінських рішень, ухвалення яких відіграло ключову роль у розвитку вітчизняної системи протидії НС, і виявити за його результатами концептуальні проблеми щодо розбудови цієї системи.

Виклад основного матеріалу. За більш ніж двадцятирічну історію незалежності України на загальнодержавному рівні було прийнято низку нормативних документів програмного характеру (концепцій, програм, планів тощо), які безпосередньо стосувались стратегічних питань розвитку національної системи протидії НС та були і, значною мірою залишаються концептуально суперечливими, проте незважаючи на це є чинними дотепер.

До основних нормативно-правових актів зазначеної категорії слід віднести: Постанову Верховної Ради України "Про Концепцію Цивільної оборони України" від 28 жовтня 1992 р. № 2746-ХІІ; укази Президента України: "Про Концепцію захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій" від 26 березня 1999 р. № 284/99, "Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України у Державну службу цивільного захисту" від 25 липня 2002 р. № 664/2002, "Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій" від 27 січня 2003 р. № 47/2003, "Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року" від 19 грудня 2003 р. № 1467/2003; розпорядження Кабінету Міністрів України: "Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009-2013 роки" від 20 серпня 2008 р. № 1156-р, "Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про правові засади цивільного захисту" від 3 вересня 2008 р. № 1175-р, "Про схвалення проекту Кодексу цивільного захисту України" від 12 листопада 2008 р. № 1424-р; Постанову Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку цивільного захисту на 2009-2013 роки" від 25 лютого 2009 р. № 156.

Однак попри наявність великої кількості законодавчих актів з питань ЦЗ концептуально-програмного характеру, а також законів і підзаконних актів, що визначають організаційні, правові та фінансово-економічні засади функціонування вітчизняної системи протидії НС, формування та реалізації державної політики у сфері ЦЗ, у нашій державі досі не створено дійсно єдиної та дієздатної державної системи запобігання НС та ліквідації їх наслідків.

Навіть центральний орган виконавчої влади, безпосередньо відповідальний за реалізацію державної політики у сфері ЦЗ, яким донедавна було МНС України, а нині є Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі - ДСНС України), не один рік публічно в різних формах (розміщення інформації на офіційному веб-сайті [11], підготовка та оприлюднення матеріалів щорічної національної доповіді про стан техногенної та природної безпеки в Україні [12]) заявляв про існування численних проблем, пов'язаних із функціонуванням української системи протидії НС.

Системний аналіз законодавчих актів дав змогу виявити деякі суперечливі тенденції й концептуальні проблеми в процесі розбудови ЄДС ЦЗ України. Так, протягом 1992-1996 рр. державна система протидії НС незалежної України розвивалася суто в рамках системи ЦО України й асоціювалася із цією системою, ідеологічно-правовою основою якої виступала Концепція цивільної оборони України від 28 жовтня 1992 р. № 2746-ХІІ (далі - Концепція ЦО).

Дослідження змісту та "духу" цього нормативного документа має важливе значення для розуміння, по-перше, того, які цілі, ідеї та наміри мали високопосадовці на зорі незалежності нашої держави, створюючи підґрунтя для розбудови національної системи ЦО та визначаючи напрями її розвитку, а, по-друге, наскільки на практиці вдалося реалізувати ці завдання за роки, що минули.

У преамбулі Концепції ЦО зазначено, що вона ґрунтується на законодавстві України з питань оборони й державної безпеки, положеннях міжнародного гуманітарного права, визначених Женевською конвенцією "Про захист жертв війни", а також офіційних поглядах на проблеми захисту людей, економіки від впливу наслідків НС [13, с. 1437]. Відповідно до соціально-політичних та економічних змін, що відбуваються в державі, ЦО України підлягає реорганізації в напрямі вдосконалення системи управління, реформи сил, розширення переліку вирішуваних завдань та перегляду системи підготовки кадрів.

ЦО України - це система спеціально утворених державою органів управління, сил і засобів для організації та вжиття заходів щодо забезпечення безпеки населення в разі виникнення НС техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру [13, с. 1437]. Система ЦО України концептуально створювалась як складова частина загальної оборони України й державної системи запобігання НС та дій у разі їх виникнення, за своєю природою була воєнізованою міжгалузєвою державною системою, яка мала оборонну спрямованість, що одночасно було як перевагою цієї системи, так і її недоліком.

Серед основних недоліків вітчизняної системи ЦО України, на що неодноразово звертали увагу і науковці, і практики, слід указати на її вузь-

копрофільний характер, адже вона була зорієнтованою передусім на ліквідацію наслідків НС воєнного характеру, пов'язаних із застосуванням зброї масового ураження, хоча також декларувалося вжиття заходів щодо запобігання НС техногенного та природного характеру.

Наявність цих недоліків у системі ЦО України пояснюється низкою чинників.

По-перше, протягом майже 40 років свого існування за часів СРСР система ЦО УРСР в період "холодної війни" готувалася до масового ядерного удару, застосування хімічної чи бактеріологічної зброї, що автоматично відсунуло на другий план вжиття запобіжних заходів щодо НС техногенного та природного характеру.

По-друге, в питаннях протидії НС техногенного та техногенно-природного характеру домінувала так звана концепція "нульового ризику", сутність якої полягала в помилковій, але поширеній на той час думці, що ризик виникнення НС техногенного характеру на промислових підприємствах, зокрема атомних електростанціях, дорівнює нулю, адже вони повністю небезпечні. Як у науці, так і на практиці відчувався брак обґрунтованих підходів, прогресивних методик щодо прогнозування НС техногенного характеру, оцінки й аналізу ризиків їх виникнення, впровадження ефективних інженерно-технічних, економічних та інших превентивних механізмів забезпечення техногенної і промислової безпеки.

Слід констатувати, що нестача відповідних методик і механізмів запобігання НС гостро відчувається у функціонуванні ЄДС ЦЗ і на сьогодні.

Надалі, в період з 1996 р. (коли було ліквідовано Штаб ЦО України та створено Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи) по 2004 р. (прийнято Закон України "Про правові засади цивільного захисту" від 24 червня 2004 р. № 1859-IV) спостерігалися деякі концептуальні суперечності та нелогічні дії керівництва країни щодо розвитку вітчизняної державної системи з протидії НС, які полягали ось у чому.

З одного боку, було прийнято два закони України стосовно розвитку організаційно-правових засад суто системи ЦО України, а саме: від 22 грудня 1998 р. № 328-XIV "Про загальну структуру і чисельність військ Цивільної оборони", від 24 березня 1999 р. № 556-XIV "Про війська Цивільної оборони України". До позитивних моментів у розвитку системи ЦО України слід віднести і створення Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.

З другого боку, прийняття абсолютної більшості законодавчих актів стратегічного характеру щодо розбудови національної системи протидії НС спрямовувалося на девоєнізацію системи ЦО України й поетапну ліквіда-

цію її інституційних елементів, поряд із розширенням функціонального спектра діяльності зазначеної системи на НС техногенного та природного характеру (тобто НС мирного часу) та підвищенням питомої ваги превентивних заходів.

До цієї категорії слід віднести такі законодавчі акти: закони України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру" від 8 червня 2000 р. № 1809-III, "Про правові засади цивільного захисту" від 24 червня 2004 р. № 1859-IV, "Про аварійно-рятувальні служби" від 14 грудня 1999 р. № 1281-XIV, "Про об'єкти підвищеної небезпеки" від 18 січня 2001 р. № 2245-III; укази Президента України "Про Концепцію захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій" від 26 березня 1999 р. № 284/99, "Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України у Державну службу цивільного захисту" від 25 липня 2002 р. № 664/2002, "Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій" від 27 січня 2003 р. № 47/2003, "Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року" від 19 грудня 2003 р. № 1467/2003; Постанову Кабінету Міністрів України "Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру" від 3 серпня 1998 р. № 1198.

Про зміну в нашій країні офіційних поглядів на роль і завдання системи ЦО показово свідчать нормативні положення, що містяться в Концепції захисту населення й територій від НС: "...Традиційна орієнтація системи цивільної оборони на вирішення завдань воєнного часу, її відомчий характер не давали змогу створити сталу організаційну структуру, органи управління, сили і засоби, які сприяли б ефективному вжиттю заходів щодо захисту населення в сучасних умовах, наземного прикриття основних регіонів країни. Політичні зміни, значна кількість великих катастроф, що сталися останнім часом на території України, серед яких особливе місце займає Чорнобильська, змінили попередню парадигму цивільної оборони на таку, що базується на визнанні пріоритету захисту населення і територій від загроз мирного часу і пошуку нової моделі такого захисту з урахуванням необхідності переходу від галузевого до функціонального принципу реагування на надзвичайні ситуації..." [14, с. 11].

Із цим важко не погодитися, але замість того, щоб спираючись на позитивний зарубіжний досвід, продовжувати проводити послідовну державну політику щодо реформування існуючої системи ЦО України в напрямі вдосконалення системи управління, реформи сил, розширення кола вирішуваних завдань, покращення матеріально-технічної бази (тобто як перед-

бачено прийнятою свого часу і поки що не скасованою Концепцією ЦО), Кабінетом Міністрів України у 1998 р. для вирішення завдань з протидії НС техногенного та природного характеру мирного часу було створено ще одну державну систему - ЄДС НС [15], яка, до того ж у 2000 р. отримала законодавче закріплення [16].

Крім того, згідно з двома указами Президента України: "Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України у Державну службу цивільного захисту" від 25 липня 2002 р. № 664/2002, "Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року" від 19 грудня 2003 р. № 1467/2003 фактично припинили існування основні сили ЦО України - її війська, які були реорганізовані в органи й підрозділи Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту.

У подальшому, в період з 2004 р. (після прийняття Закону України "Про правові засади цивільного захисту" від 24 червня 2004 р. № 1859-IV) по грудень 2012 р. (коли було створено ДСНС України), ключові рішення у відповідній сфері державної політики ухвалювались з метою формування ЄДС ЦЗ, розбудови її складових елементів на різних адміністративно-територіальних рівнях, удосконалення механізмів реалізації різних функціональних заходів ЦЗ, та подальшої структурно-функціональної і термінологічної заміни ЦО на ЦЗ.

З-поміж законодавчих актів системоутворюючого та концептуального характеру, прийнятих за вказаний період часу, варто в хронологічному порядку відзначити: розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про правові засади цивільного захисту" від 3 вересня 2008 р. № 1175-р, "Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009-2013 роки" від 20 серпня 2008 р. № 1156-р, "Про схвалення проекту Кодексу цивільного захисту України" від 12 листопада 2008 р. № 1424-р; укази Президента України "Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади" від 24 грудня 2012 р. № 726/2012, "Питання Державної інспекції техногенної безпеки України" від 6 квітня 2011 р. № 392/2011; Постанову Кабінету Міністрів України "Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України" від 7 листопада 2012 р. № 1028.

Ознайомлення зі змістом перелічених нормативно-правових актів дає підстави для висновку про те, що за цей період порівняно із попереднім (1996-2004 рр.) тенденції державної політики у сфері ЦЗ України, за великим рахунком, не змінилися з тією лише різницею, що на рівні законів в Україні вже не приймалися рішення з питань, що безпосередньо стосувалися системи ЦО України.

З прийняттям 2 жовтня 2012 р. Кодексу ЦЗ України розпочався новітній етап розвитку механізму правового регулювання державно-управлінських відносин у сфері ЦЗ, який триває по цей час.

Очевидно, що однією з важливих особливостей цього етапу стане те, що вся законодавча база у відповідній сфері державного управління розвиватиметься навколо одного кодифікованого законодавчого акта, який упорядкував правовідносини у відповідній галузі. Крім того, на рівні законів та підзаконних нормативно-правових актів мають бути деталізовані численні положення Кодексу ЦЗ України, зокрема щодо механізмів реалізації функціональних заходів ЦЗ, розмежування відповідальності між різними суб'єктами за виконання завдань ЦЗ.

Водночас Кодексом ЦЗ України, який повинен набрати чинності 1 липня 2013 р., передбачається скасування дії всіх законів України, які визначали правову основу функціонування безпосередньо системи ЦО України, що означає ліквідацію де-юре і де-факто цієї системи. Проте впродовж грудня 2012 - січня 2013 р. Президентом України видано укази "Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади" від 24 грудня 2012 р. № 726/2012, "Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій" від 16 січня 2013 р. № 20/2013, відповідно до яких діяльність ДСНС України координуватиметься Кабінетом Міністрів України через Міністра оборони України.

Ухвалення Президентом України зазначених рішень є ознакою того, що фактично українська державна система протидії НС повертається до оборонної моделі радянських часів, що, ймовірно, означатиме підвищення уваги до реалізації заходів з протидії НС воєнного характеру. Але одночасно із цим відповідні укази деякою мірою не узгоджуються із фактом скасування згідно з Кодексом ЦЗ України всіх основних законів з питань ЦО.

Крім того, абсолютно нелогічним і незрозумілим кроком з точки зору необхідності стратегічного розвитку ЄДС ЦЗ України та вирішення численних існуючих у ній проблем є прийняття Постанови Кабінету Міністрів України "Про визнання такими, що втратили чинність, деяких Постанов Кабінету Міністрів України" від 7 листопада 2012 р. № 1028. Згідно із цією постановою, визнано такою, що втратила чинність, Постанову Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку цивільного захисту на 2009-2013 роки" від 25 лютого 2009 р. № 156.

Висновки. З урахуванням викладеного є достатні підстави стверджувати про наявність концептуальних суперечностей щодо розбудови вітчизняної системи протидії НС, а також про відсутність наступності державної політики у сфері ЦЗ України.

У зв'язку із цим видаються перспективними наукові дослідження щодо напрямів розвитку ЄДС ЦЗ виходячи з реальних українських передумов,

стану природно-техногенної і воєнної безпеки, ресурсних обмежень, а також корисного зарубіжного досвіду у згаданій сфері державного управління.

Список використаних джерел

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 верес. 2007 р. "Про стан керівництва у сфері запобігання, реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного характеру" : Указ Президента України від 6 верес. 2007 р. № 825/2007 // Офіц. вісн. Президента України. - 2007. - № 25. - Ст. 576.
2. Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку цивільного захисту на 2009-2013 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 лют. 2009 р. № 156 // Офіц. вісн. України. - 2009. - № 16. - Ст. 495.
3. Віктор Янукович наголошує на необхідності створення нової системи реагування на техногенні катастрофи і природні лиха, 29 берез. 2013 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/ru/news/27260.html>
4. Андреев С. О. Державна система цивільної оборони України: історія створення, стан і перспективи розвитку [Електронний ресурс] / С. О. Андреев // Державне будівництво : [електрон. вид. Харків. регіон. ін-ту держ. упр. НАДУ. - 2007. - № 2. - Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua>
5. Долгий М. Л. Обґрунтування системного підходу до управління захистом та безпекою населення у надзвичайних ситуаціях [Електронний ресурс] / М. Л. Долгий, С. І. Осипенко // Державне управління: теорія та практика : електрон. наук. фах. вид. НАДУ. - Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2006-2/>. - Заголовок з екрана.
6. Жукова Л. А. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально-структурний аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / Жукова Л. А. - К., 2007. - 212 с.
7. Клименко Н. Г. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: теоретичний та історичний аспекти : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 / Клименко Н. Г. - К., 2008. - 225 с.
8. Кузніченко С. О. Державне управління у сфері техногенно-природної безпеки / С. О. Кузніченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. - Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр". - 2002. - № 2 (13). - С. 287-290.
9. Ситник Г. Актуальні напрями підвищення ефективності системи забезпечення національної безпеки України в сучасних умовах державотворення / Г. Ситник // Вісн. НАДУ. - 2009. - № 1. - С. 42-52.
10. Труш О. О. Нормативно-правова база у сфері цивільного захисту України: історія створення, стан і перспективи розвитку / О. О. Труш, В. В. Армандар'ян // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. - Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. - № 3 (30). - С. 125-132.

11. Інформація про стан та проблеми функціонування єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.mns.gov.ua/content/program_KMU_inform.html

12. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2011 році [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.mns.gov.ua/files/prognoz/report/2011/8_2011.pdf

13. Про Концепцію Цивільної оборони України : Постанова Верховної Ради України від 28 жовт. 1992 р. № 2746-XII // Відом. Верхов. Ради України. - 1992. - № 47. - Ст. 649.

14. Про Концепцію захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій : Указ Президента України від 26 берез. 1999 р. № 284/99 // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 13. - Ст. 510.

15. Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серп. 1998 р. № 1198 // Офіц. вісн. України. - 1998. - № 31. - Ст. 1175.

16. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : Закон України від 8 черв. 2000 р. № 1809-III // Відом. Верхов. Ради України. - 2000. - № 40. - Ст. 337.

Геннадій Марушевський,
*кандидат філософських наук,
докторант кафедри філософії
і методології державного управління НАДУ*

Досвід інституціалізації державного управління збалансованим розвитком у країнах ЄС

У статті здійснюється аналіз досвіду країн ЄС з інституціалізації державного управління збалансованим розвитком і вносяться пропозиції щодо удосконалення інституційної бази збалансованого розвитку в Україні.

Ключові слова: державне управління, збалансований розвиток, ЄС, національні стратегії збалансованого розвитку, індикатори збалансованого розвитку, участь заінтересованих сторін.

The EU experience in establishment of sustainable development governance institutions is analysed. The proposals for improving the institutional framework of sustainable development in Ukraine are made.

Key words: public administration, governance, sustainable development, EU, national sustainable development strategy, indicators of sustainable development, stakeholder involvement.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку суспільства характеризується значним зростанням антропогенного тиску на природу. Загострення екологічних проблем змушує переглянути модель розвитку суспільства. Це означає, що екологічні проблеми з розряду науково-теоретичних переходять у пріоритети міжнародної та національної політики й управління. У міжнародній політиці відбувається перехід від суто економічної парадигми до парадигми збалансованого (еколого-соціо-економічного) розвитку. Концепція збалансованого розвитку набула провідного статусу в міжнародній політиці після Конференції ООН з довкілля та розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992) і знайшла відображення в прийнятому на конференції "Порядку денному на XXI століття". Світове співтовариство визнало, що збалансований розвиток "повинен стати пріоритетним питанням порядку денного міжнародного співробітництва" [1, с. 8].

З політичного та управлінського погляду ідеальна соціальна та демократична держава має бути також і природозберігаючою. Тому вже сьогодні виникає потреба у створенні законодавчого поля та відповідної системи державного управління збалансованим розвитком. Перехід до збалансованого розвитку залежить від практики належного врядування, зокрема від ефективної реалізації національної стратегії збалансованого розвитку, яка інтегрує прийняття рішень в економічній, екологічній та соціальній сферах, а також від створення належної інституційної бази збалансованого розвитку.

У 1992 р. на конференції в Ріо-де-Жанейро Україна задекларувала своє бажання перейти на шлях збалансованого розвитку. Свою прихильність до принципів збалансованого розвитку Україна підтвердила в 2002 р. у Йоганнесбурзі на Всесвітньому саміті зі збалансованого розвитку та в червні 2012 р. в Ріо-де-Жанейро на Конференції ООН зі збалансованого розвитку "Ріо+20". Разом з тим Україна залишається однією з небагатьох країн Європи, де відсутні такі важливі стратегічні документи, як Національна стратегія збалансованого розвитку та Національний план дій зі збалансованого розвитку. Система державного управління розвитком в Україні потребує модернізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням управління збалансованим розвитком присвячені праці таких зарубіжних учених, як В.Далал-Клейтон, Ю.М.Данилов-Данильян, Ф.Д.Демидов, Р.Кемп, А.Наям, І.Ністрой, Л.Пінтер, А.Л.Романович, Д.Свонсон, А.Д.Урсул. Ці питання також активно обговорюються на різноманітних міжнародних форумах і робочих зустрічах. В ЄС створені дві мережі для моніторингу та огляду національних стратегій збалансованого розвитку: мережа державних посадових осіб, які працюють у сфері збалансованого розвитку (ESDN) [2] і мережа незалежних консультативних рад з питань довкілля та збалансованого розвитку (EEAC). В Україні проблеми переходу до збалансованого розвитку досліджують Б.В.Буркинський, О.О.Веклич, М.З.Згуровський, В.П.Кухар,

С.А.Лісовський, Л.Г.Мельник, Л.Г.Руденко, М.А.Хвесик, Є.В.Хлобистов, А.Г.Шапар. Проблематика управління суспільним розвитком, у тому числі збалансованим, розглядалась у працях таких учених, як О.Ю.Бобровська, Р.В.Войтович, В.С.Загорський, А.В.Ліпенцев, Е.М.Макаренко, А.М.Михненко, С.М.Серьогін.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Залишаються малодослідженими питання вивчення зарубіжного досвіду державного управління збалансованим розвитком, використовуючи який Українська держава зможе краще виконувати свої міжнародні зобов'язання у сфері збалансованого розвитку та ефективніше реалізувати принципи збалансованого розвитку в управлінській діяльності.

Метою статті є дослідження досвіду країн Європейського Союзу з інституціоналізації державного управління збалансованим розвитком та вироблення пропозицій щодо удосконалення інституційної бази збалансованого розвитку в Україні.

Виклад основного матеріалу. Стосовно збалансованого розвитку Європейський Союз взяв на себе рішучі зобов'язання. Принцип збалансованого розвитку було закріплено в установчих договорах ЄС. Зокрема, Амстердамський договір (Договір про ЄС, 1997) проголошує серед цілей ЄС досягнення "гармонійного, збалансованого і стабільного розвитку економічної діяльності" [3, ст. 2]. Отже, починаючи з 1997 р. збалансований розвиток є фундаментальною та всеосяжною метою ЄС.

У червні 2001 р. Європейська Рада схвалила в Гетеборзі "Стратегію збалансованого розвитку ЄС". Збалансований розвиток було визначено ключовим принципом усіх політик ЄС. Згідно з цим принципом будь-яка галузева політика має розроблятися так, щоб вона враховувала економічний, соціальний та екологічний аспекти розвитку, а досягнення цілей в одній зі сфер політики не стримувало прогресу в іншій. Збалансований розвиток мусить бути головною метою регулювання питань у всіх сферах суспільного життя.

Разом з тим несприятливі тенденції, пов'язані зі зміною клімату, загрозами для здоров'я населення, бідністю, соціальною ізоляцією, незбалансованими моделями споживання й виробництва та відсутністю інтегрованого підходу до розроблення політики, а також розширення ЄС призвели до необхідності перегляду стратегії. У червні 2006 р. Європейська Рада ухвалила "Оновлену стратегію збалансованого розвитку ЄС" [4]. У цій стратегії визначено 7 ключових проблем і відповідних цілей:

- зміна клімату й чиста енергія;
- збалансований транспорт;
- збалансоване споживання та виробництво;
- збереження природних ресурсів та управління їх використанням;
- охорона здоров'я;

- соціальне залучення, демографія та міграція;
- глобальна бідність і виклики у сфері збалансованого розвитку.

Більшість національних стратегій збалансованого розвитку були підготовлені раніше ніж "Стратегія збалансованого розвитку ЄС" (табл. 1). Реалізація цих стратегій потребує належної системи державного управління.

Таблиця 1

**Підготовка національних стратегій збалансованого розвитку
в деяких країнах Європи**

Країна	Рік прийняття (перегляду)	Країна	Рік прийняття (перегляду)
Австрія	2002	Норвегія	2002 (2011)
Велика Британія	1994 (1999, 2005)	Польща	2000
Греція	2002	Португалія	2007
Данія	2002	Румунія	1999 (2008)
Естонія	2005	Сербія	2008
Ірландія	1997	Словаччина	2001
Ісландія	2002 (2009)	Словенія	2005
Іспанія	2007	Угорщина	2007 (2012)
Італія	2002	Фінляндія	1998 (2006)
Кіпр	2007 (2010)	Франція	2003 (2006, 2010)
Латвія	2010	Хорватія	2009
Литва	2003 (2009, 2011)	Чехія	2004 (2010)
Люксембург	1999 (2010)	Чорногорія	2007
Мальта	2007	Швейцарія	1997 (2002, 2008, 2012)
Нідерланди	2003	Швеція	1994 (2004, 2006)
Німеччина	2002 (2008, 2012)		

На національному рівні складовими державного управління збалансованим розвитком є: 1) лідерство та горизонтальна координація; 2) вертикальна координація (взаємодія з Європейською комісією та регіонами); 3) участь заінтересованих сторін; 4) оцінка та огляд; 5) визначення індикаторів і моніторинг [2; 5; 6].

1. *Лідерство та горизонтальна координація.* Структура управління в країнах ЄС має галузевий характер. За реалізацію певної політики (економічної, енергетичної, транспортної, сільськогосподарської тощо) відповідають галузеві міністерства і відомства. Для інтеграції трьох складових збалансованого розвитку необхідно створювати механізми координації та узгодженості галузевих політик, механізми інтегрованого управління. Це стосується й законодавчої гілки влади, оскільки парламентські комітети в основному створюються за галузевим принципом. Потреба в координації галузевих політик зумовлює необхідність лідерства державного сектору в ініціюванні та реалізації політики збалансованого розвитку. В багатьох країнах ЄС саме уряди (і лише у кількох випадках парламенти) виступили ініціаторами розроблення національних стратегій збалансованого розвитку.

Успіх у реалізації принципів збалансованого розвитку багато в чому залежить від політичних зобов'язань уряду країни, добре функціонуючих державних інституцій та налагодження координації між різними міністерствами та відомствами. У країнах ЄС створені міжвідомчі координаційні комітети зі збалансованого розвитку, які забезпечують інтеграцію галузевих програм і планів. У цих країнах визначена державна установа, яке несе відповідальність за реалізацію збалансованого розвитку.

У багатьох країнах ЄС відповідальність за збалансований розвиток традиційно покладається на Міністерство охорони довкілля, оскільки політика збалансованого розвитку виникла як продовження та розширення екологічної політики. Міністерство охорони довкілля здійснює роботу в напрямі впровадження принципів збалансованого розвитку або безпосередньо, або опосередковано (через координаційний комітет, яке воно курує). Це справедливо для таких країн, як Австрія, Данія, Греція, Ірландія, Люксембург, Нідерланди та Велика Британія.

Іншою позитивною практикою є надання повноважень із загальної координації з питань збалансованого розвитку прем'єр-міністру країни. Це дає можливість впливати на розв'язання конфліктів між галузевими міністерствами. Зокрема, в Німеччині відповідальність покладається на Федеральну канцелярію. З 2000 р. у ФРН діє Комітет державних секретарів зі збалансованого розвитку, або "зелений кабінет". Це вважається одним із ключових факторів успіху для стратегії збалансованого розвитку, оскільки канцелярія має достатньо повноважень, щоб запобігти тенденціям деяких міністрів дбати лише про галузеві політики та відмовлятися від узгоджених цілей стратегії збалансованого розвитку. У Франції, Фінляндії та Португалії відповідальність за національні стратегії збалансованого розвитку також покладається на офіс прем'єр-міністра, щоб домогтися максимальної узгодженості дій.

Ще один підхід полягає в покладанні відповідальності за національну стратегію збалансованого розвитку на міністерство фінансів, яке може гарантувати, що стратегічний менеджмент буде пов'язаний із фінансуванням пріоритетів національної стратегії. Зокрема, у Норвегії відповідальність за впровадження національної стратегії збалансованого розвитку покладається на Міністерство фінансів. В Італії Міжвідомчий комітет з економічного планування, який відповідає за збалансований розвиток, очолює міністр економіки та фінансів.

2. *Вертикальна координація.* До перегляду "Стратегії збалансованого розвитку ЄС" у 2006 р. зв'язок цієї стратегії з національними стратегіями збалансованого розвитку був слабким. Європейська Комісія не враховувала національні стратегії збалансованого розвитку при підготовці проекту Стратегії в Гетеборзі, а національні уряди зосереджували свою увагу на національному аспекті. "Оновлена стратегія збалансованого розвитку ЄС" перед-

бачає, що члени ЄС раз на два роки мають готувати доповідь про те, як виконуються пріоритети європейської стратегії.

Велике значення для розроблення та реалізації національної стратегії збалансованого розвитку має взаємодія між центральними та регіональними й місцевими органами влади. Основні стратегічні цілі та завдання мають бути визначені на центральному рівні, а на регіональному рівні має здійснюватися більш детальне планування, реалізація стратегії та моніторинг її виконання.

Значну увагу вертикальній координації на регіональному рівні приділяють, зокрема, Швеція та Фінляндія. У Швеції регіональна влада брала участь у підготовці національної стратегії збалансованого розвитку. У Фінляндії близько 80% муніципалітетів розробили "Місцевий порядок денний на ХХІ століття", а Швеція у 1990-х рр. виділила кошти на розроблення місцевих стратегій збалансованого розвитку.

3. *Участь заінтересованих сторін.* Залучення заінтересованих сторін - це фундаментальний принцип збалансованого розвитку і, відповідно, надзвичайно важливий аспект державного управління збалансованим розвитком. Важливість цього принципу пов'язана не лише з необхідністю широкої підтримки національних стратегій збалансованого розвитку, а й зі складністю самої проблеми інтеграції трьох складових розвитку. Для належного управління збалансованим розвитком та залучення заінтересованих сторін у країнах ЄС створюються національні урядові та неурядові ради зі збалансованого розвитку, а також проводяться консультації з громадськістю (табл. 2).

Таблиця 2

**Участь заінтересованих сторін у державному управлінні
збалансованим розвитком**

Тип участі	Країна (управлінська структура)
Національні урядові ради за участі заінтересованих сторін	Ірландія - Національна стратегія партнерства зі збалансованого розвитку; Німеччина - Зелений кабінет (Комітет державних секретарів зі збалансованого розвитку); Фінляндія - Фінська національна комісія зі збалансованого розвитку; Чехія - Урядова рада зі збалансованого розвитку; Швейцарія - Форум з питань збалансованого розвитку
Неурядові консультативні національні ради заінтересованих сторін	Бельгія - Федеральна рада зі збалансованого розвитку; Велика Британія - Комісія зі збалансованого розвитку; Німеччина - Німецька рада зі збалансованого розвитку; Португалія - Рада з довкілля та збалансованого розвитку; Словаччина - Робоча група з питань збалансованого розвитку; Франція - Національна рада зі збалансованого розвитку
Лише спеціальні консультації	ЄС - консультації з розгляду Стратегії збалансованого розвитку (було внесено більше 1100 пропозицій); Норвегія - громадське обговорення Національного плану дій зі збалансованого розвитку

Наприклад, у Німеччині створені три ради зі збалансованого розвитку:

1) вищим координаційним органом з питань збалансованого розвитку є Комітет державних секретарів зі збалансованого розвитку (створений у 2000 р.), який складається з державних секретарів з усіх міністерств. Головою комітету є голова Федеральної канцелярії Німеччини;

2) парламентська консультативна рада зі збалансованого розвитку (створена в 2004 р.), яка здійснює парламентську підтримку Національної стратегії збалансованого розвитку;

3) Німецька рада зі збалансованого розвитку (створена в 2001 р.) є незалежним органом і складається з 15 членів, які є представниками промисловості, екологічних громадських організацій, спілок споживачів, громадських організацій із питань розвитку, церков, профспілок, наукових установ і засобів масової інформації.

У Чеській Республіці Урядову раду зі збалансованого розвитку очолює прем'єр-міністр. Функції виконавчого віце-голови ради виконує Міністр охорони довкілля. Міністр промисловості й торгівлі та Міністр праці і суспільних відносин є віце-співголовами ради. До складу ради, крім представників центральних органів влади, входять представники громадських організацій, наукових установ, соціального сектору та місцевих органів влади.

4. *Оцінка та огляд.* Національні стратегії збалансованого розвитку не є статичними планами. Їх потрібно постійно адаптувати, щоб враховувати проблеми, які виникають у процесі виконання стратегій, а також орієнтуватись на нову інформацію, нові технології, політичну доцільність і економічну ефективність. Рух у напрямі збалансованого розвитку часто розглядають як процес навчання, який потребує постійного осмислення та оновлення. Тому важливим фактором виконання й удосконалення стратегій є їх періодична оцінка та огляд прогресу.

Наприклад, уряд Німеччини вперше повідомив про виконання національної Стратегії збалансованого розвитку в 2004 р. Доповідь містила інформацію про 21 завдання та відповідні показники, які були розроблені, щоб кількісно оцінити прогрес у напрямі збалансованого розвитку. У жовтні 2008 р. і лютому 2012 р. були підготовлені та офіційно схвалені друга і третя доповіді. У них детально описується державна політика щодо збалансованого розвитку та робиться наголос на державному управлінні збалансованим розвитком. Зазначені доповіді доповнюються доповідями про показники збалансованого розвитку Німеччини, які Федеральне статистичне управління готує кожних два роки. Слід зазначити, що для національних показників збалансованого розвитку застосовуються символи, які використовуються Євростатом для показників європейської стратегії.

Іншим прикладом може бути досвід Швейцарії. З моменту прийняття національної Стратегії збалансованого розвитку на 2008-2011 рр. були

опубліковані дві щорічні доповіді (у 2009 і 2010 р.). У 2010 р. було також проведене зовнішнє оцінювання національної стратегії збалансованого розвитку (результати опубліковані в 2011 р.). Швейцарія розробила методику оцінки політичних проектів з точки зору збалансованого розвитку [7]. У рамках цієї методики були розроблені керівні принципи оцінки збалансованості для федеральних відомств та інших заінтересованих сторін.

5. *Визначення індикаторів і моніторинг.* Розроблення та застосування цільових показників і кількісних індикаторів може суттєво допомогти уникнути розбіжностей між цілями та завданнями національної стратегії збалансованого розвитку й тим, наскільки повно вони реалізуються на практиці. Статистичні дані та індикатори допомагають визначити та оцінити розбіжності й компроміси між економічною, соціальною та екологічною складовими збалансованого розвитку.

Наприклад, у Чеській Республіці для оцінки окремих стратегічних цілей використовується 47 показників. У 2006, 2007 і 2009 р. були підготовлені звіти на основі набору агрегованих показників (близько 35). Ці показники стосуються трьох складових збалансованого розвитку, які доповнені трьома додатковими сферами діяльності (дослідження та освіта, європейські й міжнародні зв'язки та належне врядування).

В Австрії у 2006 р. була розроблена двокомпонентна модель: "люди-на/суспільство" та "довкілля", яка містить 82 індикатори. Звіти на основі моніторингу цих індикаторів були опубліковані в 2007, 2009 та 2011 р.

Незважаючи на особливу гостроту екологічних, економічних і соціальних проблем, концепція збалансованого розвитку не набула достатнього поширення в Україні, а ухвалені на найвищому міжнародному рівні документи не знайшли належного відображення в інституційному розвитку.

Ще в 1997 р. було створено Національну комісію зі сталого розвитку при Кабінеті Міністрів України під головуванням Першого віце-прем'єр-міністра, але в 2003 р. її діяльність було припинено. У 2009 р. з метою сприяння органам виконавчої влади в діяльності, пов'язаній із забезпеченням збалансованого розвитку, постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня № 997 було створено Національну раду зі сталого розвитку України, яку очолює прем'єр-міністр. Проте цей орган так і не став центром розроблення та впровадження національної політики збалансованого розвитку [8]. Тому інституційні рамки збалансованого розвитку потребують зміцнення.

З огляду на євроінтеграційні прагнення України політика збалансованого розвитку у сфері нормативно-правового, інституційного та інформаційно-аналітичного забезпечення має базуватися на таких стратегічних пріоритетах:

- розроблення, ухвалення та впровадження Національної стратегії збалансованого розвитку та Національного плану дій зі збалансованого розвитку;

- здійснення інституційної модернізації системи державного управління у сфері збалансованого розвитку на національному рівні, зокрема через надання повноважень щодо координації економічної, соціальної та екологічної складових збалансованого розвитку державній установі, відповідальній за реалізацію збалансованого розвитку;

- створення інституту кваліфікованих експертів для регулярного проведення аналізу державної політики збалансованого розвитку;

- розроблення та впровадження системи показників збалансованого розвитку;

- організація системи моніторингу за ключовими показниками стану довкілля, населення і господарства;

- створення інформаційно-аналітичних центрів зі збалансованого розвитку;

- підготовка та видання "Національної доповіді про збалансований розвиток України", яка включатиме інформацію про показники збалансованості розвитку.

Висновки. У результаті вивчення зарубіжного досвіду було з'ясовано, що стосовно збалансованого розвитку Європейський Союз і країни-члени взяли на себе рішучі зобов'язання. Розроблені "Стратегія збалансованого розвитку ЄС" та національні стратегії збалансованого розвитку. У країнах ЄС створені урядові структури та неурядові консультативні ради національних заінтересованих сторін, які здійснюють реалізацію принципів збалансованого розвитку. Ці структури несуть відповідальність за виконання таких функцій управління збалансованим розвитком: лідерство, горизонтальна координація (між галузевими міністерствами), вертикальна координація (між регіонами та з ЄС), участь заінтересованих сторін, оцінка й огляд прогресу, застосування індикаторів збалансованого розвитку та здійснення моніторингу виконання стратегій збалансованого розвитку.

В Україні інституційні рамки збалансованого розвитку потребують зміцнення. Це особливо актуально з огляду на євроінтеграційні прагнення України.

Перспективи подальших досліджень полягають у розробленні механізму оптимізації системи державного управління збалансованим розвитком в Україні на основі врахування досвіду країн ЄС.

Список використаних джерел

1. Програма дій "Порядок денний на XXI століття" : пер. з англ. - К. : Інтелсфера, 2000. - С. 8.

2. European Sustainable Development Network (ESDN) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.esdn.eu/>

3. Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 1 січ. 2005 р.) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_017

4. Renewed EU Sustainable Development Strategy. - 2006. - 29 p. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://ec.europa.eu/environment/eussd/>
5. Niestroy I. Sustainable Development Governance Structures in the European Union / Ingeborg Niestroy // Institutionalising Sustainable Development. - Paris : OECD, 2007. - Chapter 5. - P. 67-88 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.oecd-ilibrary.org/environment/institutionalising-sustainable-development_9789264019096-en
6. Swanson D. Governance Structures for National Sustainable Development Strategies: Study of Good Practice Examples / Darren Swanson, Laszlo Pinter. - IISD, 2006. - 40 p. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.iisd.org/publications/pub.aspx?pno=808>
7. Sustainability assessment: Guidelines for federal agencies and other interested parties. - Switzerland : Federal Office for Spatial Development, 2008. - 56 p.
8. Заєць І. Про інституційне забезпечення сталого розвитку України / Іван Заєць // Відп. економіка. - 2010. - № 3. - С. 32-35.

Тарас Ринковий,
здобувач кафедри політичної аналітики
та прогнозування НАДУ

Управлінські технології в контексті діяльності органів державної влади

У статті проаналізовано основні тенденції застосування управлінських технологій у політичній сфері та діяльності органів державної влади.
Ключові слова: політичні технології, управлінські технології, державне управління, державна влада.

In this article the author analyses the major trends of political technologies on political sphere and government institutions activities.
Key words: political technologies, public service, political sphere.

Постановка проблеми. Необхідність чіткого розуміння та використання політичних технологій (від грец. мистецтво, майстерність) на сучасному етапі державотворення очевидна. Сучасний світ глобалізований та швидко змінюється і Україна, перебуваючи в ньому в стані постійної конкурентної боротьби, не має права на помилки і пасивно спостерігати за світовими процесами. Протягом останніх років спостерігається неефективність застосування політичних технологій і, як результат - програні газові, інформаційні війни тощо.

Якщо вести мову про інформаційні війни проти України, то варто подбати про адекватні дії у відповідь. Тут доцільно навести приклад так зва-

ного "принципу симетрії" в політтехнологіях, який часто використовується у виборчих технологіях. На інформаційний крок конкурента бажано відповісти таким самим тематичним кроком, щоб знівелювати іміджеві втрати від чорного піару опонентів. Тому використання якісних політтехнологій необхідне саме сьогодні, в період реформування державно-владного апарату. Вже не підлягає сумніву наявність у політиці і державному будівництві власних технік та технологій, яких необхідно дотримуватись. У цьому контексті доречно провести аналогію із будівельною сферою, коли недотримання технології в будівництві призводить до руйнування споруди.

Наведемо такий приклад. Нещодавно китайська компанія здивувала світ своїми будівельними технологіями. Лише за 15 днів вона побудувала 30-поверховий готель, використовуючи особливу технологію. Тут ми спостерігаємо феноменальні технології в характеристиці "швидкість". Однак у цьому контексті зазначимо, що неможливо одночасно витримати характеристики "швидко", "дешево", "якісно". До того ж зовсім недавно стало відомо про ще один "будинок-рекордсмен" - зведений у Китаї 18-поверховий житловий комплекс у місті Тайчжоу, який почав осідати лише через 17 годин після в'їзду мешканців [11]. А що ж тоді говорити про "соціальний будинок" під назвою "Держава". Це - своєрідна метафора у вивченні політичних та управлінських технологій.

Політичні технології є невід'ємною частиною політичного маркетингу, який суб'єкти політичного процесу використовують для впливу на громадську думку. Політичні технології з допомогою інформаційних та пропагандистських засобів впливають на зміст та якість соціальних цінностей, традицій і норм, які регулюють політичні відносини. Рівень та характер політичних знань, оцінок та дій громадян, на які справляють вплив політичні технології, визначають стан політичної системи, політичної культури у суспільстві та характер політичної ситуації.

Актуальність теми і доцільність вивчення методів та інструментів сучасних технологій зумовлюється тим, що в сучасних умовах розбудови державності України на перший план за важливістю виходять питання, пов'язані з формуванням і розвитком політичної культури та ідеології в демократичному суспільстві, забезпеченням можливості впливу громадян на політичний процес. У цьому зв'язку дослідження політичних технологій як технологій маніпуляції громадською думкою та поведінкою людей, мета якої - надати певного спрямування масовій або груповій активності, нині як ніколи є актуальним завданням вітчизняної політичної науки. Разом з тим комплексне дослідження методів і технологій впливу політичної реклами на прикладі сучасних політичних процесів в Україні дасть змогу розкрити сутність феномену політичних технологій, що, у свою чергу, сприятиме визначенню шляхів оптимізації впливу на масову свідомість, політичні та соціальні кон-

флікти в публічній сфері в процесі політичної комунікації, а також позитивно позначиться на подальшій політиці України, спрямованій на формування управлінської культури та ідеології, яка притаманна демократичному суспільству.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначені аспекти функціонування політичної сфери суспільства та політичної діяльності розглянуті в працях таких учених, як В.Б.Авер'янов, В.М.Бебик, В.Д.Бакуменко, В.П.Горбатенко, А.М.Колодій, П.І.Надолішній, С.В.Сьомін, М.І.Панов, І.В.Рейтерович, С.О.Телешун, О.Р.Титаренко та ін. Існує ще низка праць, присвячених вивченню політичних аспектів масового суспільства, функціонування влади, що відповідають досліджуваній темі, але в статті спинимося на працях саме цих авторів.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. У зарубіжній та вітчизняній науковій думці та практиці державного управління поняття "політичні технології" поки що чітко не окреслене. Огляд наукових публікацій свідчить, що предметом окремого наукового дослідження таке важливе питання, як вплив політичних технологій на суспільно-політичну сферу та діяльність органів державної влади, ще не було.

Мета статті. З огляду на це метою статті є виявлення особливостей та умов застосування політичних технологій у політиці та системі державного управління, а також осмислення взаємодії політичної системи з різними інститутами українського суспільства та обґрунтування методологічних підходів до дослідження структури сучасної політичної системи в контексті політичних технологій.

Виклад основного змісту. Усі політичні технології ґрунтуються на знаннях про людину і реалізуються як системні інтелектуальні комплекси, спрямовані на маніпулювання свідомістю задля досягнення конкретної мети. Політичні технології (грец. майстерність - вчення) - набір стратегічних принципів, прийомів, технік, пов'язаних із впливом на свідомість і поведінку людей у політичній сфері з метою здобуття, використання або утримання політичної влади.

За змістовим навантаженням та механізмами дії політичні технології є сукупністю конкретних прийомів, методів, технік, що забезпечують досягнення результатів. Тут потрібно усвідомлювати різницю між термінами "технологія" та "техніка". Наприклад, організація політичної події є технологією, а демонстрація, мітинг, що відбулися в межах цієї події, - технікою. Техніки можуть бути універсальними для різних країн, а технології завжди мають бути адаптовані до місцевих умов [8, с. 171].

Для вибору найоптимальнішої технології необхідно діагностувати ситуацію та розробити індивідуальну стратегію під конкретного політичного актора, а також у процесі реалізації цієї технології отримувати інформацію.

В.О.Корнієнко виокремлює такі типи політичних технологій.

1. Залежно від політичного режиму:
 - демократичні;
 - недемократичні.
2. За рівнем впливу на суспільство:
 - головні (що стосуються всього суспільства: референдуми, вибори);
 - другорядні (збори, мітинги, марші протесту чи підтримки).
3. За спрямованістю:
 - створення сприятливого для політика порядку денного;
 - зміна сприйняття діяльності політика;
 - внесення потрібних змін у виборче законодавство;
 - розподіл зусиль за цілями (перемога на виборах, підвищення довіри).
4. За легальністю використання:
 - "білі", або технології відкритої комунікації (весь інструментарій донесення повідомлень до виборця);
 - "чорні", або технології закритої комунікації (підкуп виборців, різноманітні способи фальсифікації результатів виборів та ін.);
 - "сірі" - технології, які не передбачають прямого порушення закону, але суперечать нормам моралі.
5. За відношенням до виборчої системи:
 - технології, що реалізуються поза виборчою системою (переворот, домовленості з елітами);
 - виборчі технології і технології здійснення влади.
6. За масштабами:
 - масові (здіяний увесь електорат);
 - сегментарні (спрямовані на певну групу електорату).
7. За характером мотивації:
 - мотивувальні, заохочувальні (обіцянки, очікування благ);
 - погрозувальні (ґрунтуються на використанні нав'язаних та природних страхів).
8. За інформаційними носіями:
 - друковані;
 - електронні;
 - зовнішні.
9. За територіальними особливостями:
 - східні (створюються та застосовуються в країнах східного типу);
 - західні (використовуються в країнах європейського типу).
10. За етапами застосування:
 - довиборчі;
 - виборчі;
 - післявиборчі.

11. За "трьома обставинами":

- місце (кафе, мітинг на площі);
- час (алгоритм застосування - разові, регулярні);
- спосіб дії (активні, пасивні, партнерські тощо).

12. За рівнем упровадження:

- стандартні політтехнологічні процедури, спрямовані на вирішення типових завдань;
- творчі політтехнологічні розробки (комбінації технологій, до яких удаються у разі неефективності стандартних процедур).

Варто спинитись на визначенні деяких понять. Так, "деструктивні технології" - це технології, що зумовлюють руйнування суспільного організму, втрату керованості ним, породжують правовий нігілізм, аморальність, політичну апатію.

Гуманітарні технології спрямовані на досягнення політичного результату завдяки участі суб'єктів політичного процесу у розв'язанні складних проблем.

Політичний маркетинг - це сукупність методів і засобів цілеспрямованого впливу на різні соціальні групи того чи іншого суб'єкта політики з метою донести до них вигідну про себе інформацію в найбільш доступній формі і по найбільш ефективних каналах її трансляції. Він вимагає відповідних засобів упровадження і донесення до населення привабливого іміджу політика [4, с. 55]. Основою політичного маркетингу є політична реклама. Вона, як і реклама комерційна, має дуже різноманітні, практично невичерпні форми і обмежується лише рамками фантазії політичних рекламистів.

Політичні технології - сукупність методів і систем послідовних дій, спрямованих на досягнення необхідного політичного результату. Вони включають, насамперед, вивчення та набуття знань стосовно реально існуючих об'єктивних умов, за яких відбувається діяльність суб'єктів політики. Це означає володіння інформацією щодо того, які соціальні групи залежно від їх причетності до форм власності, рівня доходів та інших показників проживають на території країни та конкретного регіону; який відсоток становить кожна група від усієї маси населення; які потреби, інтереси, сподівання у кожній із цих груп; у яких відносинах вони перебувають стосовно одна одної, а також щодо органів державної та місцевої влади (взаєморозуміння, поваги, недовір'я, ворожнечі та ін.). Володіння такою інформацією необхідне стосовно національних груп, якщо територія багатонаціональна. Важливою складовою знань про реальні об'єктивні умови є інформація про розстановку політичних сил, вплив політичних партій, рухів, громадсько-політичних об'єднань, а також засобів масової інформації на конкретні соціальні (національні) групи населення [10, с. 561-562].

Державним службовцям, звичайно, ближчі технології державного управління та соціальні, тож варто, насамперед, розглянути ці поняття.

Технологія управління - не винахід сьогодення. Відтоді, як управління виокремлюється в самостійний вид праці, розробляються правила його здійснення. Вони формулювалися емпіричним шляхом і передавалися в усній формі. Сьогодні ж головна функція соціальної технології - об'єднання науки і практики. Технологія являє собою систему жорстко скоординованих елементів: "цілі" - процедури (правила) - технічні засоби - операції (дії) - мотиви (стимули). Головне в ній - узгодженість і послідовність елементів, що є незмінними для будь-якої технології - освітньої, виховної, інформаційної, виробничої, сервісної, комунікативної, управлінської. Всюди сформульовані цілі мають реалізуватися шляхом установлення чітких і неодмінно виконуваних процедур, які диктують логіку тих чи інших, зрозуміло, обґрунтованих і продуктивних дій (Г.А.Атаманчук). Соціальні технології та соціальне управління пов'язані з людьми, вони є суб'єктами історичного процесу, оскільки люди на відміну від машин і автоматів усвідомлюють і формують свої інтереси і, відповідно, визначають поведінку [2, с. 185-189].

А.Колодій визначає політичні технології як систему прийомів, технік послідовного досягнення бажаного результату в тій чи іншій сфері політичної діяльності. Д.Видрін використовує також поняття "антитехнології", звертаючись до яких суб'єкти політики роблять ставку на досягнення часткового або найближчого результату, ігноруючи загальні й довготривалі наслідки своєї діяльності, тобто на політичну стратегію. Тут наявна парадигма незалежності політики від моралі. Зразком таких антитехнологій Д.Видрін називає популізм.

Існує лише три функції політичної діяльності на рівні владних структур:

- 1) аналітична (діагностична);
- 2) директивна (прийняття та реалізація рішень);
- 3) мобілізуюча.

Також варто детальніше спинитися на директивних технологіях (прийняття та реалізація рішень). Процес прийняття політичних рішень має такі стадії.

1. Заявлення вимог. Незадоволені потреби суспільства передаються у центри прийняття рішень.

2. Підготовка рішення. Беруть участь різні організації, що співпрацюють, експерти із залученням зацікавлених сторін. Це фактично стадія підготовки самого акту вибору.

3. Прийняття рішення - власне акт вибору. Він може здійснюватися одноособово і колективно. Відповідно існують директивні технології одноособового і колективного прийняття рішення. Оптимальне рішення - це половина успіху, його виконання є запорукою ефективного функціонування

влади. До позитивних якостей політичного рішення слід віднести: легітимність, компетентність, моральність, компромісність [6, с. 101-109].

Зауважимо, що прикладна (практична) політологія досліджує і прогнозує конкретні політичні події, дає можливість суб'єктам політичної діяльності, використовуючи технології, досягти поставлених цілей.

Політичні технології - це сукупність найдодільніших прийомів, засобів, процедур реалізації функцій політичної системи, спрямованих на підвищення ефективності політичного процесу та досягнення бажаних результатів у сфері політики. Політичні технології містять у собі прийоми досягнення як негайних локальних короточасних результатів (тактика), так і отримання глибинного тривалого ефекту (стратегія). Використання тих чи інших політичних технологій визначає ефективність політичного управління, регулювання політичних процесів, стійкість політичної системи і всього політичного простору [7, с. 429].

Тепер розглянемо деякі особливості технологій державного управління, що є одним із проявів соціальних технологій. Соціальна технологія - це певний спосіб досягнення суспільних цілей, її сутність полягає в поопераційному здійсненні діяльності: операції розробляються заздалегідь, усвідомлено і послідовно, на основі наукових знань. Соціальна технологія, за визначенням болгарського вченого М.Маркова, - елемент людської культури. Вона виникає в культурі двома шляхами: еволюційно або будується за її законами як штучне утворення.

Були часи, коли наше суспільство переживало процес соціального будівництва, коли закладалися основи принципово нового укладу громадського життя, формувалися його основні інститути й установи, коли соціальна організація суспільства перебувала на стадії становлення і лише організаційно закріплювала принципи, вироблені в процесі соціальної революції. Після того, як основні соціальні інститути й установи суспільства сформувалися й історично визначилися, завдання соціального будівництва поступово змінюється на завдання соціального управління.

Соціальна організація суспільства, що склалася, не статична, вона безперервно змінюється під впливом історичних умов і людської діяльності й потребує управління цим процесом історичного руху. Звідси і наукова проблема конкретного дослідження існуючої соціальної організації як об'єкта соціального управління, і проблема формулювання наукових принципів соціального управління. Звідси й необхідність пошуку форм, адекватних завданню соціального управління на новому етапі розвитку суспільства, і, як наслідок, - нові вимоги до професіоналізму державних службовців, у яких перебуває багато важелів управління соціальними процесами, а значить, на них покладається і більша відповідальність за якість життя наших громадян.

Поділяючи думку багатьох політологів про технології як механізми політичного управління, вважаємо за необхідне конкретизувати зміст поняття "політичне управління".

По-перше, слід визначити співвідношення понять "державне управління" і "політичне управління". Державне управління - це центральний елемент політичного процесу, так зване ядро політичного управління. Крім того, політика більш емоційна в тому розумінні, що вона чутлива до суспільної думки, настроїв широких мас людей, їх устремлінь, залежить від впливу поточних подій, домінування тих чи інших лідерів, соціальних інтересів тощо.

Державне управління більш раціональне, ніж політичне, тобто більш функціонально організоване й вирішує конкретні завдання.

По-друге, "політичне управління" необхідно досліджувати з позиції законів синергії в тому розумінні, що феномени соціуму мають вивчатися в парадигмі гуманітарного знання. У нашому розумінні політичне управління - це: функціонування в суспільстві таких політичних механізмів, у яких суб'єкти й об'єкти пов'язані між собою відношеннями управління. До них можуть належати відносини політичної влади й політичного зворотного зв'язку, що виникають у рамках державного управління, і відносини підпорядкування в інших організаційних структурах суспільства, включених у політичний процес. Зворотний зв'язок особливо актуальний, коли потрібне оперативне реагування політичних структур на нові реалії в політичному житті суспільства.

Інформація є постійно діючим фактором і необхідною умовою здійснення управління взагалі і його окремих функцій зокрема. З точки зору теорії управління політичні технології є способом організації й упорядкування доцільної практичної політичної діяльності, а також сукупністю засобів та дій, спрямованих на зміну стану соціального об'єкта або на досягнення заданого результату.

Висновок та перспективи подальших розвідок. Таким чином, політичні та управлінські технології як механізми політичного управління стають усе більш інтегрованими в систему політичного менеджменту, що, у свою чергу, приводить до скорочення тимчасових та інших витрат на процес прийняття рішень. Крім того, налагоджена система зворотного зв'язку дає підстави стверджувати про виражену мобільність, гнучкість системи управління між суб'єктами і об'єктами політичних та державно-управлінських відносин завдяки використанню управлінських технологій. Саме такий аспект досліджуваної проблематики може бути перспективним для розробки в майбутньому в контексті науки державного управління.

Список використаних джерел

1. Бебик В. М. Базові засади політології: історія, теорія, методологія, практика : монографія / В. М. Бебик. - К. : МАУП, 2000. - 384 с.

2. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. - 394 с.
3. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. - К. : Юрінком Інтер, 1998. - 432 с.
4. *Пойченко А. М.* Політика: теорія і технології діяльності / А. М. Пойченко. - К. : [б. в.], 1996. - 163 с.
5. Політична аналітика в системі публічного управління : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Сьомін, О. Р. Титаренко та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна. - К. : НАДУ, 2008. - 284 с.
6. Політологія. Кн. перша: Політика і суспільство. Кн. друга: Держава і суспільство / А. Колодій, В. Харченко, Л. Климаська, Я. Косьміна. - К. : Ельга-Н, Ніка-Центр, 2000. - 584 с.
7. Політологія : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / М. І. Панов (кер. авт. кол.), Л. М. Герасіна, В. С. Журавський та ін. - 2-ге вид., переробл. і допов. - К. : Концерн "Видавн. Дім "Ін Юре", 2005. - 520 с.
8. Прикладна політологія : навч. посіб. / за ред. В. П. Горбатенка. - К. : ВЦ "Академія", 2008. - 472 с.
9. *Телешун С. О.* Основи інформаційно-аналітичної діяльності в публічному управлінні : навч. посіб. / С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, І. В. Рейтерович. - К. : НАДУ, 2009. - 168 с.
10. Філософія політики : корот. енцикл. слов / авт.-упоряд. : В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2002. - 670 с.
11. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://svit.ukrinform.ua/turism.php?page=caledoscop&id=14670>



Володимир Мороз,

кандидат наук з державного управління, доцент,
докторант кафедри економічної теорії
і фінансів ХарРІДУ НАДУ

Інститути ринку праці як об'єкт державно-управлінського впливу на трудовий потенціал країни

Стаття містить результати узагальнення наукових підходів щодо класифікації інститутів ринку праці та їх участі у формуванні, використанні й розвитку трудового потенціалу країни. Розглянуто можливості державно-управлінського впливу в межах загальної системи інституціональних перетворень на систему трудового потенціалу. Результатом статті є теоретико-методологічні узагальнення щодо державного адміністрування розвитку трудового потенціалу.
Ключові слова: державне управління, інститути ринку праці, класифікація інститутів, інституціональні зміни, формальні та неформальні інститути.

This article contains the results of generalizing of scientific approaches as for the classification of labor market institutions and their participation in the formation, use and development of labor potential. The article deals with the possibility of state-managerial influence, within the overall system of institutional reforms in the system of labor potential. The result of the article is theoretical and methodological generalizations about the state administration of labor potential.

Key words: public administration, labor market institutions, classification of institutions, institutional changes, formal and informal institutions.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Проблематика функціонування та розвитку інституціонального середовища в тому чи іншому вигляді її багатогранного прояву дедалі більше знаходить відображення в межах наукових досліджень державно-управлінського та соціально-економічного спрямування. Посилення ідей делібералізації економіки та підвищення рівня участі держави в розвитку інституціонального середовища зумовлюють необхідність удосконалення теоретико-методологічних засад щодо наукового забезпечення відповідних процесів. За дослідженнями фахівців, ринок праці зазнає відчутно більшого впливу з боку інституціонального середовища, ніж інші ринки економічної системи, адже трудова діяльність може бути роз-

глянута як у площині економічних відносин, так і в контексті соціальної системи суспільства [12, с. 521].

Проблематика інституціонального забезпечення функціонування ринку праці була порушена в аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень (НІСД), яка була оприлюднена на початку 2013 р. Серед основних проблем розвитку трудового потенціалу в Україні фахівці НІСД, зокрема, виділили: недотримання вимог чинних нормативно-правових документів та відомчу відособленість; недоліки системи визначення потреби в кадрах; відсутність системи прогнозування кількісних та якісних складових ринку праці; брак зв'язку між системою освіти та ринком праці; проблеми професійно-технічної освіти як складової системи розвитку трудового потенціалу [9, с. 7-19].

Кожна з наведених проблем так чи інакше пов'язана з недосконалістю інституціонального середовища та необхідністю удосконалення державної політики у сфері розвитку трудового потенціалу. Отже, дослідження особливостей функціонування та розвитку системи та структури інститутів ринку праці є необхідними як у контексті науково-теоретичного забезпечення процесу інституціональних змін, так і практично значущими для організації безпосередньої діяльності суб'єктів державно-управлінського впливу щодо розвитку трудового потенціалу соціального об'єкта.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання теорії та практики функціонування трудового потенціалу (використання трудових ресурсів, відтворення робочої сили, формування та функціонування ринку праці тощо), набули переважного свого розвитку в межах економічної наукової думки. Серед вітчизняних учених-економістів, до кола наукових інтересів яких входили ті чи інші аспекти проблематики трудового потенціалу, слід виділити Д.Богиню, П.Борщевського, В.Гейця, М.Долішнього, А.Колота, Е.Лібанову, І.Петрову, В.Петюха, С.Пирожкова, В.Приймака, У.Садову, М.Шаленко, К.Якубу та багатьох інших.

У межах державно-управлінської науки проблематика трудового потенціалу, на жаль, не набула свого належного розвитку, хоча окремі її напрями досліджували такі українські вчені, як: В.Авер'янов, В.Баранчук, Т.Василевська, В.Васильченко, А.Гриненко, С.Дубенко, В.Князев, В.Луговий, М.Мельник, Н.Нижник, В.Цветков та ін. Разом з тим ці дослідження були спрямовані переважно на трудову діяльність державного службовця та ефективність його праці. Висвітлення питань професіоналізму в державній службі, її організаційно-правових аспектів і шляхів розвитку в поєднанні з пошуком перспективних напрямів удосконалення кадрової роботи не вичерпує змісту державного управління щодо процесу формування, використання та розвитку трудового потенціалу країни, а лише розкриває окремі його аспекти в межах визначеної категорії громадян.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Останнім часом дослідження проблематики інституціональної системи ринку праці та особливостей її державного регулювання все частіше стає предметом уваги в організації наукових пошуків. Серед останніх науково-комунікативних заходів, до напрямів роботи яких входили відповідні питання, слід виділити Міжнародну наукову конференцію "Сприяння регіонам у розвитку їх економічного і кадрового потенціалу" (м. Київ, 21-22 березня 2013 р.), в організації роботи якої взяли участь Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та Європейський фонд освіти (один із напрямів роботи конференції - обмін досвідом з питань зіставлення попиту і пропозиції на ринку праці в регіональному контексті), III Міжнародну науково-практичну конференцію "Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави" (м. Київ, 21-22 березня 2013 р.), яка була організована та проведена за участю Міністерства освіти і науки України та Національного технічного університету України "Київський політехнічний інститут" (один із напрямів роботи конференції - проблеми реформування ринку праці та трудове законодавство).

Рекомендації, які були опрацьовані за результатами роботи цих науково-комунікативних заходів, містять пропозиції щодо необхідності вдосконалення інституційної бази функціонування ринку праці та розвитку теоретико-методологічних засад державного управління трудовим потенціалом. Одним із важливих напрямів у формуванні підґрунтя для вирішення цих складних завдань є дослідження інститутів ринку праці, опрацювання їх загальної класифікації та визначення меж державно-управлінського впливу на систему трудового потенціалу країни.

Мета статті (постановка завдання) - узагальнити підходи до класифікації інститутів ринку праці та розглянути особливості їх функціонування в межах державно-управлінського впливу на систему трудового потенціалу країни.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інституційні зміни відбуваються, як правило, внаслідок невідповідності чинних норм і правил поведінки суспільно-економічних агентів існуючим умовам їх життєдіяльності. Має місце певний конфлікт між чинними та бажаними "правилами гри", що визначає основні фактори інституційних змін. На переконання Д.Норта, інституційні зміни є результатом трансформації поглядів суспільно-економічних агентів на основні категорії соціально-економічних відносин [10]. Цікаво, що як одну з головних категорій інституціональних змін дослідник виділяє власність, що в контексті нашого дослідження розглядається як ключне право людини на розпорядження власними трудовими можливостями (людина є одноосібним власником свого трудового потенціалу).

Загальна схема інституційних змін має такий вигляд: 1) зміни у рівні знань обумовлюють появу нових технологій; 2) нові технології впливають на рівень цін на ресурси; 3) новий рівень цін спонукає власників потенційно зростаючих у вартості ресурсів до трансформації прав власності на них; 4) новий рівень цін сприяє виникненню правил, які дають змогу максимізувати цінність використання таких прав; 5) разом з тим ненульові трансакційні витрати на політичному ринку перешкоджають тому, щоб реалізовувалися всі корисні для створення вартості потенційно можливі інституційні зміни [6, с. 288]. Цілком очевидно, що такі інституціональні зміни не можуть відбутися без участі відповідних інститутів, головним з яких є держава. Розглянемо місце та роль держави (як інституту) в контексті змін трудового потенціалу (як інституції).

За дослідженнями А.Єгоршина, під інститутами ринку праці слід розуміти "сталий комплекс правил, принципів, норм, установ та механізмів, які визначають поведінку суб'єктів ринку праці" [4, с. 68]. До основних суб'єктів ринку праці ми віднесли людину, суспільство та державу, які в процесі узгодження власних цілей та інтересів визначають розвиток суспільно-економічної системи в цілому. Розвиток цієї системи відбувається шляхом інституційних змін, у межах яких система інститутів відіграє визначальну роль у забезпеченні якості процесу відповідних трансформацій. Цілком очевидно, що без розвинутої системи інститутів, які захищають права всіх учасників трудових відносин, економічна підсистема суспільства не може ефективно функціонувати.

Схоже за змістом визначення інститутів ринку праці можемо зустріти у Н.Коваленко, яка під ними розуміє "по-перше, "правила гри", які закріплені в законах, нормативних актах, принципах, соціальних нормах; по-друге, установи та організації, що формують інфраструктуру ринку праці, цільовою функцією яких є оптимізація поведінки учасників соціально-трудоових відносин; по-третє, механізми, що регулюють функціонування ринку праці та його розвиток" [7, с. 66]. Тлумачення змісту інститутів ринку праці в контексті визначення Міжнародної організації праці має певні особливості. По-перше, інститути ринку праці подаються в нерозривному зв'язку (єдності) з політикою (діяльністю відповідних суб'єктів та об'єктів) на ринку праці. По-друге, до інститутів ринку праці, поряд із діяльністю щодо опрацювання та впровадження норм і правил регулювання соціально-трудоових відносин (регуляторна політика держави, зміст якої пов'язано з підтриманням балансу між попитом та пропозицією робочої сили на максимально ефективному рівні), відносять обмежувальні рамки, які організують взаємодію між людиною, суспільством та державою за такими основними напрямками, як: встановлення заробітної плати та обов'язковість соціальних виплат (відрахувань) у поєднанні з системою контролю за дотриманням відповідних норм [14].

Це визначення мало чим відрізняється від вищенаведених, хоча і має свою унікальність.

Цікавою є думка Р.Фримана, який до складу інститутів ринку праці поряд із вищенаведеними елементами системи відносить профспілки та різноманітні інститути суспільного діалогу, які, на думку науковця, відіграють визначальну роль у захисті інтересів працюючих осіб (гідний рівень заробітної плати, безпечні умови праці тощо) [13]. Заслужовують на увагу в контексті порушеного питання і погляди Т.Панюк, яка до основних інститутів ринку праці відносить "державні органи управління ринком праці країни національного, регіонального та місцевого рівнів; недержавні заклади сприяння зайнятості; кадрові та профспілкові служби господарюючих суб'єктів країни; організації роботодавців; громадські організації. Особливе місце займають державні органи влади, які одночасно виступають і елементом інфраструктури ринку праці, і суб'єктом управління інфраструктурою ринку праці" [11, с. 205].

У питаннях загальної класифікації інститутів ринку праці більшість дослідників має схожі погляди. Наприклад, А.Єгоршин наводить розподіл інститутів, діяльність яких пов'язана з функціонуванням ринку праці, за такими основними групами: державні та недержавні, формальні та неформальні [4, с. 68]. Майже тотожну класифікацію наводять А.Баланда, Н.Коваленко, М.Курбатова, Т.Панюк, О.Севрюкова, Н.Хлебникова та багато інших дослідників. Узагальнена модель відповідної класифікації наведена на рисунку, зміст якого в частині співвідношення формальних та неформальних інститутів ринку праці розбудовується в контексті наукових досліджень С.Барсукової [2].

Більш деталізовану класифікацію інститутів ринку праці знаходимо в роботах І.Ашмарова, О.Білокрилової, Ф.Зінов'єва, А.Мазіна, Т.Панюк та багатьох інших. Концептуальні узагальнення такої класифікації наведені в таблиці.

На думку А.Єгоршина, значення інститутів та їх вплив на трудові відносини важко переоцінити. Слабкість інститутів, які забезпечують трудову мобільність та перешкоджають дискримінації робітників, зумовлює зниження ефективності функціонування ринку праці та нераціональність використання трудових ресурсів суспільства [4, с. 70-71]. Інститути ринку праці дають змогу мінімізувати трансакційні витрати. Наприклад, негативний вплив від втрати трудової мобільності може бути знижено внаслідок ефективної роботи інститутів надання інформації, рекомендацій та ринкових сигналів. Інститути соціального захисту тимчасово непрацюючих допомагають тимчасово контролювати дисбаланс (у просторі та часі) між попитом та пропозицією робочої сили на ринку праці.



**Загальна класифікація інститутів ринку праці
(на прикладі інституту права власності та інституту управління)**

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Беручи до уваги вищевикладене, можемо сформулювати такі основні висновки.

1. Зміна якісних та кількісних характеристик трудового потенціалу держави є його рефлексією на інституційні зміни. Таким чином, державне

Особливості класифікації інститутів ринку праці

Автор	Напрями деталізації в класифікації інститутів ринку праці (види інститутів ринку праці)
1	2
О.Білокрилова [3, с. 101-102]	– інститути визначення та розподілу прав власності на послуги праці (норми, традиції, цінності, що визначають трудову поведінку, практика укладення і зміст формальних та неформальних трудових контрактів, трудове законодавство, що відображає модифікацію цих норм); – інститути пошуку контрагента (роботи або працівника), збирання інформації та її аналіз (формальні державні та недержавні структури трудового посередництва, засоби масової інформації, корпоративні та неформальні зв'язки, контакти, канали інформації, рекомендації, репутація); – інститути укладення контракту, ведення переговорів (профспілки); – інститути контролю за дотриманням контрактів, захисту прав власності (трудова інспекція, трудовий арбітраж, профспілки); – інститути, що визначають мобільність і трансакційні бар'єри на ринку праці (норми дискримінації, законодавчі обмеження на мобільність, норми престижності і статусу робочих місць тощо); – інститути внутрішньоорганізаційного, адміністративного розподілу ресурсів (норми й адміністративні правила та процедури функціонування внутрішнього ринку праці); – інститути державного регулювання ринку праці, що компенсують так звані "провали" ринку у сфері праці (служби зайнятості, системи страхування по безробіттю, органи контролю за умовами праці тощо)
І.Ашмаров [1, с. 143]	– інститути, які регулюють відносини між учасниками процесів у сфері оплачуваної зайнятості; – інститути трудових контрактів та заробітної плати; – суб'єкти господарської діяльності всіх форм власності, їх трудові колективи; – органи державної влади, які виконують функції адаптації економічної системи, розв'язують проблеми кооперації, зменшення невизначеності між учасниками ринку; – інститути узгодження очікувань та економічних інтересів трудових агентів (професійні союзи та об'єднання роботодавців і підприємців)
Т.Панюк [11, с. 205]	– державні органи управління ринком праці країни національного, регіонального та місцевого рівнів; – недержавні заклади сприяння зайнятості, кадрові та профспілкові служби господарюючих суб'єктів країни, організації роботодавців, громадські організації
Ф.Зінов'єв [5, с. 66]	– інститути ринкового блоку (обмін працездатності людини на фонд життєвих засобів, необхідних для відтворення робочої сили); – інститути муніципального, державного й суспільного блоку (регулювання зайнятості й безробіття); – інститути соціального захисту населення (гарантії зайнятості, установлення мінімальної оплати праці, забезпечення нормальних санітарно-гігієнічних умов праці, виплата допомоги по безробіттю тощо)
А.Мазін [8, с. 152]	– інститути специфікації прав власності на послуги праці (інститути, які регулюють процес найму, та норми, які його регулюють: трудове законодавство; норма та практика укладення формальних та неформальних трудових контрактів; традиції і цінності тощо); – інститути контролю дотримання трудових угод (трудова інспекція; трудовий арбітраж; частково профспілки; репутаційні механізми; традиції і цінності тощо);

Закінчення таблиці

1	2
А.Мааін [8, с. 152]	– інститути пошуку контрагента (роботи або робітника) та моніторингу інформації (державні та недержавні структури трудового посередництва; канали інформації; корпоративні та неформальні зв'язки; освітні сигнали на ринку праці; рекомендації та репутація тощо); – інститути впливу на механізм функціонування ринку праці (інститут конкуренції; механізм забезпечення компенсаційної різниці в оплаті праці; фактори впливу на попит та пропозицію праці; якість та престижність робочих місць); – інститути, які впливають на якість робочої сили та конкурентоспроможність працівників (інвестиції в людський капітал; система освіти і ринок освітніх послуг; традиції та звички (наприклад щодо власної освіти і здоров'я); трудова дискримінація; трудова мобільність, трансакційні витрати на ринку праці); – інститути, які впливають на трудову активність громадян та пропозицію їх праці (військова служба; пенітенціарна система; пенсійна система; система медичної та соціальної допомоги населенню; домашнє господарство; традиції і цінності; трудова мораль); – інститути внутрішньоорганізаційного, адміністративного розподілу ресурсів (правила і процедури функціонування внутрішнього ринку праці; корпоративні норми та традиції); – інститути соціального партнерства (профспілки як колективний інститут укладення контракту та ведення переговорів між працівниками та працедавцем; об'єднання підприємців); – інститут державного регулювання ринку праці (державна служба зайнятості; система страхування від безробіття; органи контролю за умовами праці тощо)

управління розвитком трудового потенціалу як соціального об'єкта можливе через зміну поглядів суспільно-економічних акторів на основні категорії соціально-економічних відносин. Наприклад, трудовий потенціал є власністю його безпосереднього носія, хоча до його формування та розвитку були причетні, у тому числі, й інститути ринку праці, а отже, останні мають право на компенсацію витрачених ресурсів та зусиль у вигляді можливості розпоряджатися відповідною часткою трудових можливостей соціального об'єкта. Таким чином, зміна уявлення носія трудових можливостей про право виключної власності на наявний у нього трудовий потенціал на свідоме розуміння "соціального боргу" перед суспільством і державою як основними суб'єктами розвитку відповідних можливостей може бути розглянуто як елемент мотиваційного механізму стимулювання державою трудової активності населення.

2. Управління розвитком трудового потенціалу соціального об'єкта можливе через вплив суб'єкта управлінських відносин на інститути ринку праці. Зміна державою правил, принципів, норм, установ та механізмів, які визначають поведінку носія трудових можливостей, зумовлює відповідну

зміну напрямів розвитку та використання сукупних якостей людини. Ринок праці як механізм формування, використання та розвитку трудового потенціалу суспільства (особистості) має певні інституціональні проблеми. Головною з них у контексті підвищення ефективності функціонування інституційних механізмів ринку праці, на наш погляд, є недосконалість організації та функціонування самих інститутів.

3. Трудовий потенціал (як інституція та джерело для формування й функціонування відповідних інститутів) є тісно пов'язаним у межах системи свого функціонування та розвитку з державою (як інститутом ринку праці, який здійснює управлінський (регулюючий) вплив на рівень розвитку інституції). Крім того, до основних суб'єктів впливу на систему трудових можливостей соціального об'єкта слід віднести суспільство та особистість, які мають складну та багатогранну структуру (єдність інститутів, множину взаємозв'язків, детермінант впливу). Досліджуючи інституції трудового потенціалу, слід мати на увазі не лише впливи, джерелом виникнення яких є система суспільних інститутів у цілому та підсистеми інститутів ринку праці безпосередньо, а і впливи, природою виникнення яких є інші інституції. Ця теза є дискусійною з огляду на діалектичну єдність, яка існує між інститутами та інституціями, але постановка питання саме в такому вигляді дає можливість поглибити окремі напрями аналізу.

Серед перспективних напрямів в організації наукових досліджень щодо формування теоретико-методологічних засад і концептуальних підходів до державного адміністрування процесу формування, використання та розвитку трудового потенціалу вважаємо ті, які безпосередньо пов'язані з удосконаленням механізмів державного управління розвитком трудових можливостей суспільства та опрацюванням методики оцінювання рівня розвитку трудового потенціалу на національному рівні.

Список використаних джерел

1. Ашмаров И. А. Институциональный механизм рынка труда / И. А. Ашмаров // Вестн. воронеж. гос. ун-та. - 2004. - №1. - С. 143-146. - (Серия Экономика и управление).
2. Барсукова С. Ю. Структура и институты неформальной экономики / С. Ю. Барсукова // Социол. журн. - 2005. - № 3 - С. 118-134.
3. Белокрылова О. С. Теория переходной экономики / О. С. Белокрылова - Ростов : Феникс, 2002. - 170 с.
4. Егоршин А. П. Методология управления трудовыми ресурсами : монография / А. П. Егоршин, И. В. Гуськова. - Н. Новгород : НИМБ, 2008. - 352 с.
5. Зінов'єв Ф. В. Інституціональні основи регулювання ринку інтелектуальної праці в Україні / Ф. В. Зінов'єв, Ю. В. Віхорт // Держава та регіони. - 2009. - № 3. - С. 63-67.

6. Злупко С. М. Історія економічної теорії / С. М. Злупко. - К. : Знання, 2005. - 719 с.
7. Коваленко Н. С. Соціальний аспект функціонування інституційної структури ринку праці України в умовах посилення впливу глобалізаційних процесів / Н. С. Коваленко // Зб. наук. пр. Кіровоград. нац. техн. ун-ту. - 2009. - Вип. 16. - Ч. 1 - С. 65-69.
8. Мазин А. Л. Экономика труда: учеб. пособие для студентов вузов / А. Л. Мазин. - М. : Юнити-Дана, 2007. - 574 с.
9. Напрями оптимізації державної політики в сфері розвитку трудового потенціалу України : аналіт. доп. / (авт. тексту О. О. Кочемировська). - К. : НІСД, 2013. - 38 с.
10. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт ; пер. з англ. І. Дзюби. - К. : Основи, 2000. - 198 с.
11. Панюк Т. П. Характеристика ринку праці в сучасних умовах / Т. П. Панюк // Актуальні проблеми економіки. - 2010. - № 6 (108) - С. 204-208.
12. Сакс Д. Макроэкономика. Глобальный поход / Д. Сакс, Ф. Ларрен ; пер. с англ. О. В. Буклемишева, Л. М. Гельмана, М. И. Горбань и др. - М. : Дело, 1996. - 848 с.
13. Freeman R. B. Labour market institutions (an electronic resource) / R. B. Freeman // The New Palgrave Dictionary of Economics. - 2008. - Access mode : http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_L000006&q=labour%20market%20inst itutions&topicid=&result_number=1%5D
14. Labour market policies and institutions (an electronic resource) / Areas of work // The International Labour Organizationю. - Access mode : <http://www.ilo.org/empelm/areas/labour-market-policies-and-institutions/lang--en/index.htm>

Марина Скиба,

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри економічної теорії НПУ
ім. М.П.Драгоманова

Шляхи вдосконалення інституційного забезпечення розвитку підприємництва: досвід ЄС

У статті розглянуто стан розвитку підприємництва в посткризовий період та визначено основні перешкоди на цьому шляху. Виокремлено основні напрями вдосконалення інституційного забезпечення розвитку підприємництва в ЄС, які доцільно враховувати під час розробки політики підтримки вітчизняного підприємництва.

Ключові слова: підприємництво, малий і середній бізнес, інституційне забезпечення, розвиток підприємництва, європейська інтеграція, досвід ЄС.

The condition of business in the post-crisis period is considered in the article. Author identified the main obstacles to business development. In the article author emphasizes the main directions of improvement of institutional support for entrepreneurship in the EU. It should be taken into account in the national practice.
Key words: entrepreneurship, small and medium businesses, institutional support, business development, European integration, the experience of the EU.

Постановка проблеми. Створити нові робочі місця, підвищити конкурентоспроможність вітчизняної економіки та забезпечити стійкий соціально-економічний розвиток України в умовах глобальної нестабільності можливо спрямовуючи зусилля держави на розвиток підприємництва. Законодавче закріплення курсу на європейську інтеграцію зумовлює доцільність та актуальність визначення шляхів удосконалення інституційного забезпечення розвитку підприємництва в ЄС, які доцільно враховувати під час вироблення вітчизняної політики розвитку та підтримки підприємництва, зокрема під час розробки програмних документів.

Аналіз останніх досліджень та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проблематика формування інституціонального середовища розвитку підприємництва досліджувалась у працях Дж.Коммонсона, Р.Коуза, Д.Норта та ін. Вагомий внесок у розвиток наукової думки з питань підприємництва зробили вчені минулих сторіч Р.Кантильйон, Й.Шумпетер. Аналіз умов становлення та розвитку як зарубіжного, так і вітчизняного підприємництва висвітлений у роботах З.Варналія, Т.Васильцева, Л.Воротіної, В.Герасимчук, І.Мазур, В.Семиноженка, В.Сизоненка, Л.Шваб та ін. Окремі аспекти формування інституціонального середовища розглядались у працях вітчизняних учених В.Бодрова, В.Воротіна, І.Грицяка, В.Мартиненка, А.Михненка, С.Кравченка, В.Розпутенка та багатьох інших. Багатогранність та актуальність даної проблематики зумовлює потребу подальших досліджень трансформацій інституціонального середовища розвитку підприємництва в умовах сьогодення.

Мета статті - розглянути сучасний стан підприємництва в ЄС та виокремити основні фактори, що впливають на його розвиток, зосередивши увагу на тих напрямках удосконалення інституційного забезпечення розвитку підприємництва в ЄС, які доцільно враховувати у вітчизняній практиці.

Виклад основного змісту. Інституціональне середовище є сукупністю соціальних, політичних, правових, економічних, психологічних та інших формальних та неформальних обмежень, що врегульовують взаємовідносини різноманітних суб'єктів економіки. Зміни, що відбуваються в інституціональному середовищі, відповідним чином позначаються на підприємстві, яке, у свою чергу, впливає на економічне зростання. Так, U-подібна залежність між підприємництвом та економічним зростанням була доведена експертами GEM (Глобальний моніторинг підприємництва) [1]. На думку експертів, у країнах з низьким рівнем доходів на душу населення струк-

тура економіки характеризується домінуванням великого числа малих фірм, що пов'язано із структурою народного господарства (висока частка компаній, що надають споживчі послуги на локальному ринку), відсутністю достатньої пропозиції робочих місць, що, у свою чергу, стимулює населення до пошуку шляхів виживання - створення власного бізнесу. Макроекономічна і політична стабілізація сприяє розвитку великих підприємств. Поступове економічне зростання та збільшення доходів населення призводить до того, що існуючі фірми в змозі задовольнити зростаючий попит на багатьох ринках. Відповідно посилення ролі великих компаній супроводжується зменшенням темпів зростання малого і середнього бізнесу (МСБ), оскільки все більша кількість людей знаходить стабільну роботу на великих підприємствах. Після досягнення певного рівня добробуту країни підприємницький сектор починає розширюватися, зростає кількість знову створюваних фірм. Невід'ємною умовою такого зростання є поліпшення умов підприємництва (доступ до фінансів, відкритість ринків і впровадження науково-технічних розробок), зміни соціальних цінностей із розвитком суспільства, які приводять до того, що працівники не тільки шукають шляхи збільшення доходів, але й прагнуть до самореалізації та незалежності у прийнятті рішень [1].

У 2012 р. дослідження GEM охопило 69 країн, населення яких становить 74% від усього населення світу і виробляє 87% світового ВВП. У процесі дослідження було з'ясовано, що у більшості країн світу порівняно з 2009 р. відбулось зростання підприємницької активності у зв'язку із зростанням чисельності підприємців-початківців (табл. 1).

Тенденція минулих років щодо зменшення темпів зростання підприємницької активності в інноваційно-орієнтованих (ІО) країнах ЄС порівняно з відповідним показником в ефективно-орієнтованих (ЕО) країнах ЄС (в середньому в ЕО економіках зростання підприємницької активності становило 25%, а в ІО економіках - 22%) продовжилась у 2012 р. У Греції, Ірландії, Словенії та інших країнах спостерігалось зменшення чисельності підприємців-початківців (табл. 1).

На сьогодні, незважаючи на кризу суверенних боргів у зоні євро, ризики наростання другої хвилі рецесії в низці країн ЄС, малі та середні підприємства залишаються основою європейської економіки (табл. 2). Частка малих і середніх підприємств (МСП) становить 98% від загальної кількості підприємств, з яких 92,2% - це мікропідприємства (фірми з менш ніж 10 співробітниками). МСП створюють 85% усіх нових робочих місць в Європі, використовують 2/3 робочої сили ЄС та формують 58% валової доданої вартості (ВДВ).

Негативний вплив глобальної фінансової кризи та її наслідків позначився на скороченні ВДВ, рівні зайнятості та кількості МСП (рис. 1). У 2010 р. зменшення кількості МСП в основному було призупинено, проте стійкою

Таблиця 1

Підприємницька активність у зарубіжних країнах за стадіями економічного розвитку, 2009-2012 рр., %*

Країна	Рівень активності підприємств-початківців				Рівень активності власників заново створеного бізнесу				Індекс ранньої підприємницької активності (TEA)				Рівень активності "зрілих" підприємств				Рівень виходу з бізнесу				Вимушені підприємці (% от TEA)				"Вибагливі" підприємці (% от TEA)			
	2009	2011	2012	2012	2009	2011	2012	2012	2009	2011	2012	2012	2009	2011	2012	2012	2009	2011	2012	2012	2009	2011	2012	2012	2009	2011	2012	2012
США	4,9	8,3	9	3,2	4,3	4	8	12,3	13	5,9	9,1	9	3,4	4,4	4	23	21,2	21	55	58,9	59							
Бельгія	2	2,7	3	1,6	5,0	2	3,5	5,7	5	2,5	6,8	5	1,3	1,4	2	9	10	18	55	72	62							
Британія	2,7	4,7	5	3,2	2,6	4	5,7	7,5	13	6,1	7,2	9	2,1	2,0	4	16	17	21	43	46	59							
Німеччина	2,2	5,4	4	2,1	2,4	2	4,1	5,6	5	5,1	5,6	5	1,8	1,8	2	31	19	22	43	55	51							
Греція	4,5	4,4	4	4,7	5,7	3	8,8	8,0	7	15,1	15,8	12	2,6	5,0	4	26	25	30	47	57	32							
Данія	1,6	5,1	3	2	1,6	2	3,6	4,6	5	4,7	4,9	5	1,1	2,5	2	7	7	11	56	64	38							
Ірландія	7,6	4,5	4	4,2	5,1	2	11,4	7,2	6	8,9	8,0	8	4	5,4	2	10	29	28	58	57	41							
Норвегія	5	5,7	4	3,9	5,5	2	8,5	6,9	7	8,3	6,6	6	3,7	2,5	1	9	4	7	74	70	70							
Словенія	3,2	1,9	3	2,1	1,7	3	5,4	5,7	5	5,6	4,8	6	1,3	1,5	2	10	12	7	69	51	64							
Середнє по інноваційно-орієнтованих	3,4	4	4	3,1	3	3	6,3	6,9	7	6,8	7,2	7	2,5	2,7	3	17	17,6	18	56	57	51							
Китай	7,4	10,1	5	11,8	14,2	7	18,8	24,0	13	17,2	12,7	12	6,6	5,5	4	48	41	37	29	29	39							
Росія	1,8	2,4	3	2,3	2,5	2	3,9	4,6	4	2,3	2,8	2	2,2	1,5	1	29	27	36	37	42	31							
Польща		6,0	5		5,1	5		9,0	9	5,0	5,0	6		4,2	4		48	41		52	30							
Латвія	5,3	6,8	9	5,4	5,5	5	10,5	11,9	13	9	5,7	8	3,3	5	3	32	26	25	54	46	46							
Середнє по ефективно-орієнтованих економіках	6,1	8,4	8	5,3	5,9	6	11,2	14,1	13	7,9	7,2	8	4,9	4,3	5	32	28,2	28	41	41,7	46							
Середнє для всіх країн	9,9	9,2	12	8,3	4,8	13	17,7	13,4	24	8,9	5,6	11	6,9	5,7	13	29	37	35	44	38,5	42							

* Складено за [1-3].

Таблиця 2

Кількість підприємств, зайнятість і ВДВ у країнах ЄС-27 у 2012 р.*

	Мікро	Малі	Середні	МСП	Великі	Загалом
Кількість підприємств, одиниць	19,143,521	1,357,533	226,573	20,727,627	43,654	20,771,281
Частка, %	92,2	6,5	1,1	99,8	0,2	100
Зайнятість, осіб	38395819	26771287	22310205	87477311	42318854	129796165
Частка, %	29,6	20,6	17,2	67,4	32,6	100
ВДВ, млн євро	1307360,7	1143936	1136243,5	3587540	2591732	6179271,4
Частка, %	21,2	18,5	18,4	58,1	41,9	100

* За даними [4, с. 17].

залишається тенденція щодо зменшення частки людей, які віддають перевагу самозайнятості, воліючи бути найманими працівниками (з 45% у 2009 р. до 37% у 2012 р., на відміну від США - 51%, Китаю - 56%).

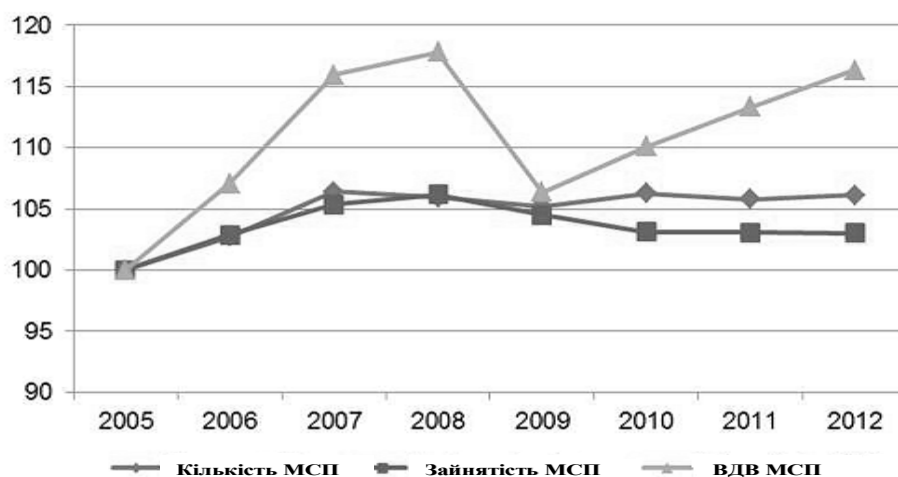


Рис. 1. Темпи зростання кількості МСП, рівня зайнятості МСП та ВДВ МСП у країнах ЄС у 2005-2012 рр., % (2005 р. = 100%) [4]

На думку експертів GEM, на схильність населення країни до підприємництва, бажання забезпечити культурну та фінансову підтримку розвитку підприємництва впливає його позитивне ставлення до підприємництва. Наприклад, у Греції підприємництво визнається суспільством як хороший вибір для майбутньої кар'єри (61% опитаних), підприємці користуються високим суспільним визнанням населення (70%) [5]. Разом з тим основним чинником, що гальмує відкриття власного бізнесу в Греції, є страх зазнати

невдачі (70% опитаних - найвищий показник у світі). В Ірландії з року в рік частка людей, які вважають підприємництво гарним кроком, щоб зробити кар'єру, зменшується (2006 р. - 70%, 2011 р. - 46%) [6]. Основними чинниками, що гальмують відкриття власного бізнесу, є непередбачуваність, ризикованість, відсутність соціальної підтримки в разі невдачі бізнесу та складність знайти альтернативне місце роботи (рівень безробіття в 2011 р. - 14,8%). У Польщі та Румунії - це складність адміністративних процедур та отримання фінансової підтримки [7; 8].

У середньому на одному малому чи середньому підприємстві у 2012 р. в країнах ЄС було зайнято 4,22 особи (у 2005 р. - 4,34), тобто продовжується тенденція щодо зниження розмірів підприємств.

Щодо України, то для вітчизняного підприємництва характерним є кількісне переважання малих та середніх підприємств у загальній структурі підприємств (93,7% та 5,7% відповідно). Останніми роками відбувається скорочення частки малих підприємств у сфері торгівлі, операцій із нерухомим майном та будівництва одночасно із зростанням їх частки в сільському господарстві та промисловості. Стабільно низьким є рівень інноваційної активності МСП порівняно з країнами ЄС. Несприятливе інституційне середовище для розвитку підприємництва призводить до зменшення кількості малих підприємств (у 2012 р. - 70 одиниць у розрахунку на 10 тис. осіб, у 2007 р. - 84) та кількості зайнятих працівників на малих підприємствах, а також до зменшення фінансових результатів до оподаткування (табл. 3).

Таблиця 3

**Основні показники діяльності малих підприємств в Україні
в 2007-2011 рр.***

Показники	2007	2008	2009	2010	2011
Кількість суб'єктів малого підприємництва на 10 тис. осіб населення, одиниць	84	79	82	70	70
Кількість зайнятих працівників на малих підприємствах усього, тис. осіб	2324,7	2319,0	2227,4	2145,7	2070,8
Фонд оплати праці, млрд грн	20,59	27,49	28,0	30,23	36,32
Середньомісячна заробітна плата найманих працівників, грн на особу	771,63	1038,66	1109,13	1244,22	1520,17
Обсяг реалізованої продукції (робіт, послуг) малими підприємствами усього, млн грн	440011	496683	461691,1	484393,5	523638,2
Фінансові результати до оподаткування (сальдо), млн грн	5699,1	-37482,2	-21783,7	935,3	-6767,7

* За даними [9].

Наявність несприятливого інституційного середовища для підприємницької діяльності в Україні доводить низка міжнародних досліджень:

73-тє місце (з 144 країн) у рейтингу конкурентоспроможності (найгіршим є стан справ з інституціями (132), а найбільшими проблемами для ведення бізнесу визначено: доступ до фінансування, корупцію, податкове регулювання, неефективне державне управління та ін. [10]. Зарегульованість та складність регуляторних процедур (призводить до надмірних витрат часу), часта зміна правил і порядку їх застосування погіршують умови для ведення бізнесу, а надмірна концентрація повноважень у чиновників сприяє розквіту корупції. Це підтверджує 137-ме місце (з 185) у рейтингу Doing Business-2013 [11, с. 202]; 163-тє місце (з 179) за індексом економічної свободи [12]; 144-тє місце (з 176 країн) за даними Transparency International [13]. Не менш важливою проблемою є незадіяність повною мірою громадського контролю як механізму зворотного зв'язку, підтримки ефективності системи стримування й протидії.

Позитивним прикладом щодо проведення інституційних реформ для України є досвід Польщі. Удосконалення інституційного забезпечення підприємницької діяльності дали змогу країні піднятися в рейтингу Doing Business з 74 у 2011 р. на 55-тє місце у 2012 р. (рис. 2).

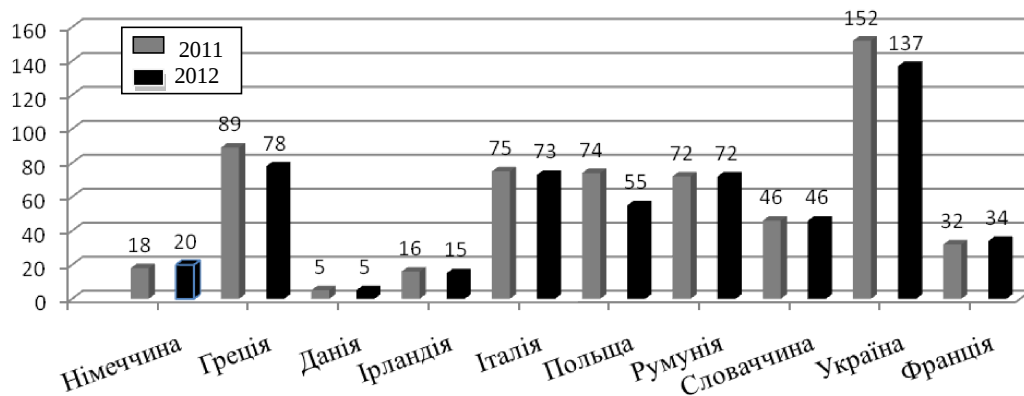


Рис. 2. Місце країн ЄС та України у рейтингу Doing Business, 2011-2012 рр. [11; 14]

Реформи в Польщі проводились за такими напрямками: здійснення податкових зобов'язань (процедура оподаткування стала простішою для підприємств через заохочення електронного подання даних щодо сплати податків, удосконалення функціонування платіжних систем); реєстрація нерухомості (впровадження нової системи управління навантаженням за кількістю справ, що розглядаються в певний час земельними та іпотечними реєстрами, продовжуючи переведення у цифровий формат даних записів реєстру, що дало змогу пришвидшити процес реєстрації прав власності);

час розв'язання економічних суперечок (шляхом внесення змін до Цивільного процесуального кодексу та призначення більшої кількості суддів у арбітражних судах); процедури банкрутства (шляхом розв'язання проблем неплатоспроможності підприємств через перегляд принципів щодо інформації та документів, які повинні бути включені в заяву про банкрутство, а також надання забезпеченим кредиторам права висловлювати претензії з обтяженими фінансовими зобов'язаннями в разі ліквідації). Проте позиції Польщі в таких сферах, як отримання дозволу на будівництво, доступ до електроенергії знизились, що є завданням майбутніх реформ.

Одним із негативних факторів, що обмежує розвиток підприємництва як у країнах ЄС, так і в Україні, є корупція. Це підтверджують висновки міжнародних досліджень. Згідно із рейтингом, складеним неурядовою міжнародною організацією Transparency International, за рівнем корупції Україна займає 144-те місце (з 174 країн). Надмірно високим є рівень корупції в Греції та Італії, що негативно позначається на інституційному забезпеченні розвитку підприємництва: Греція - 94, Італія - 74 [12]. Показник "свобода від корупції", що є однією із складових індексу економічної свободи, в Україні становить 23, в Італії - 39, Данії - 94 [13]. Меншим є рівень корупції в Чехії, Угорщині, Словаччині, Румунії та ін. [14].

Найменш корумпованою країною в ЄС є Данія. Основними напрямками подолання корупції в ЄС є: сприяння розвитку громадянського суспільства та забезпечення можливостей для здійснення моніторингу управління й боротьби з корупцією (Румунія, Португалія, Греція, Словаччина та ін.); проведення аудиту державних витрат і бюджетного планування, контроль над прозорістю відносин власності та широким висвітленням у ЗМІ процесів приватизації; зростання судової автономії та підзвітності (Румунія, Італія, Греція та ін.).

Виробленню управлінських рішень на рівні Європейської комісії сприяє механізм взаємодії держави та підприємців, який реалізується відповідно до Закону про малий бізнес (2008 р.). Так, з метою виявлення 10 найобтяжливіших для підприємців законів Європейською комісією було проведено консультації майже із 1 тис. МСП та комерційними організаціями, в ході яких найбільш проблемними виявились: REACH (реєстрація, оцінка, дозвіл й обмеження хімічних речовин); оподаткування (зокрема ПДВ), нормативно-правові акти у сфері загальної безпеки продукції та упаковки, нагляд за ринком, перелік небезпечних відходів, законодавство, пов'язане із захистом даних, модернізований Митний кодекс та ін.

Не менш важливим напрямом формування сприятливого інституційного середовища для розвитку підприємства, створення нових робочих місць в Європі є: формування культури підприємництва шляхом виховання нового покоління підприємців; формування підприємницької освіти, професійної підготовки для підтримки зростання та створення бізнесу.

Незайвим для України при розробці вітчизняної політики буде врахування рекомендацій експертів, що були надані в рамках Програми Організації економічного співробітництва і розвитку (спрямована на прискорення проведення економічних реформ і поліпшення ділового клімату в Східній Європі) на основі даних Індексу політики щодо МСП-2012 [15]. Індекс базується на 92-х індикаторах політики, що формують рамки оцінки національної політики в секторі МСП згідно з 10-ма показниками Акту щодо малого бізнесу для Європи (SBA), визначає сильні та слабкі сторони в розробленні та реалізації політики, а також пропонує перелік пріоритетних дій для реформ у кожній країні. На думку експертів Програми, успіху в розробленні політики та інституцій шляхом розвитку діалогу між державним і приватним секторами та міжвідомчої координації досягли Вірменія, Грузія і Республіка Молдова, тоді як Азербайджан, Білорусь та Україна тільки почали реалізовувати заходи підтримки сектору МСП. Експертами Програми з метою продовження реформ було рекомендовано: здійснювати діалог з приватним сектором, інтегрувати його в процес обговорення політики на всіх стадіях; удосконалити координацію діяльності державних відомств шляхом розробки комплексної стратегії розвитку МСП із чіткими вимірюваними цілями; розробити інструменти політики, націлені на стимуляцію розвитку МСП, інвестування інноваційної та експортної спроможностей у таких важливих секторах економіки, як агробізнес, інформаційні та комунікаційні технології, туризм і будівництво; збирати детальнішу структурну статистику та регулярно виконувати моніторинг і оцінку інструментів державної політики, а також результатів діяльності МСП на загальнонаціональному і секторному рівнях [15].

Висновки. Отже, МСП є невід'ємним елементом функціонування конкурентної ринкової системи господарювання, а його розвиток має бути одним із основних завдань з точки зору його потенціалу створення нових робочих місць, підвищення рівня добробуту населення та забезпечення економічного зростання країни. Недосконалість інституційного середовища призводить до зменшення кількості створюваних малих і середніх підприємств, частки прибуткових підприємств, кількості МСП, зниження рівня зайнятості. Основними перешкодами для розвитку МСП в Україні є: нерозвиненість культури підприємництва, недостатність підприємницької освіти, надмірна зарегульованість та складність процедур, складність доступу до фінансування, корупція тощо.

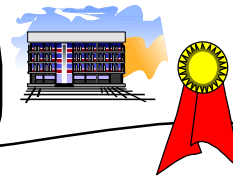
Основними напрямками удосконалення інституційного забезпечення розвитку підприємництва в ЄС, які доцільно враховувати під час вироблення політики розвитку вітчизняного сектору малого і середнього підприємництва, є: підтримка діалогу із приватним сектором; розробка стратегії розвитку МСП із чіткими вимірюваними цілями; формування культури підприєм-

ництва та підприємницької освіти, професійної підготовки для підтримки зростання та створення бізнесу; зміцнення рамкових умов для підприємців, зокрема усунення бар'єрів та надання підтримки МСП на найважливіших етапах життєвого циклу, зниження рівня корупції; розробка інструментів стимулювання розвитку підприємництва, інвестування інноваційної та експортної спроможностей у сферах агробізнесу, інформаційних та комунікаційних технологій, туризмі та будівництві.

Ураховуючи актуальність і багатогранність наведеної вище проблематики та неможливості її всебічного висвітлення в межах однієї публікації подальші дослідження автора будуть спрямовані на виокремлення шляхів удосконалення інституціонального середовища розвитку підприємництва в Україні.

Список використаних джерел

1. GEM 2012 Global Report. - 2013. - 85 p.
2. GEM 2011 Global Report. - 2012. - 37 p.
3. GEM 2009 Global Report. - 2009. - 72 p.
4. EU SMEs in 2012: at the crossroads Annual report on small and medium-sized enterprises in the EU, 2011/12. - Rotterdam. - 2012. - 89 p.
5. Entrepreneurship in Greece 2011-12. The Development of Entrepreneurship Indicators during the Crisis [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.gemconsortium.org/docs/2782/gem-greece-executive-summary-2012.
6. Entrepreneurship in Ireland, 2011. - 2011. - 80 p.
7. Global Entrepreneurship Monitor report. - Poland. - 2011-2012. - 70 p.
8. Entrepreneurship in Romania, 2011 Country Report. - 2011. - 59 p.
9. Статистичний збірник "Діяльність суб'єктів малого підприємництва". - К., 2012. - 190 с.
10. The Global Competitiveness Report 2012-2013. - Geneva. - 2012. - P. 527.
11. Doing business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises. - Washington : Published by IFC. - 2012. - 274 p.
12. Corruption by Country [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.transparency.org/whatwedo/pub/corruption_perceptions_index_2012.
13. 2013 Index of economic freedom. Contry rankings [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.heritage.org/index/ranking>.
14. Doing Business 2012: Doing Business in a More Transparent World. - Washington : Published by IFC. - 2011. - 199 p.
15. SME Policy Index. Eastern Partner Countries 2012 Progress in the implementation on the small business act for Europe [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://ufpp.gov.ua/content/PDF>



Олена Панухник,
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів, обліку і контролю
Тернопільського національного технічного
університету ім. Івана Пулюя

Містобудування в адміністративному районі: модернізаційно-управлінський аспект

Запропоновано шляхи модернізації управлінської діяльності у сфері містобудування на рівні адміністративного району. Обґрунтовано необхідність дотримання державних, місцевих та громадських інтересів у процесі планування розвитку території.

Ключові слова: містобудування, місцеве самоврядування, адміністративний район, містобудівна документація.

The ways of improvement of administrative activity are offered in the sphere of town-planning at the level of administrative district. The necessity of observance of state, local and public interests is grounded in the process of planning of development of territory.

Key words: town-planning, local self-government, administrative district, town-planning document.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Ефективне функціонування території, забезпечення гідного рівня життя його населення вирішальною мірою залежать від управління соціально-економічним розвитком усього регіонального комплексу, вибору правильної політики та прийняття обґрунтованих управлінських рішень. Складовою частиною механізму регулювання соціально-економічного розвитку населених пунктів є управління процесами містобудування на рівні адміністративного району, що визначає актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано вирішення даної проблеми. Проблеми управління містобудуванням досліджувалися у працях М.Галятина [1], В.Гусакова, та У.Валлета [2], В.Вакуленка та Ю.Дехтяренка [3; 4], В.Нудельмана [5], Д.Руссо та Ж.Возея [6].

Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується стаття. У вказаних працях основний наголос робиться на власне містобудівельних, а не управлінських аспектах. Тому завданням статті є формування цілісної управлінської концепції вдосконалення містобудування на рівні адміністративного району.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження. Адміністративний район - це складна соціально-економічна просторова система, де економічні взаємовідносини між землекористувачами багато в чому залежать, впливають, а інколи і визначають сукупність просторових зв'язків між елементами планувальної структури, соціальну та демографічну структури населення. В умовах ринкової економіки головними засобами управління містобудуванням та архітектурою територіального розвитку стають економічні важелі: маргінальна вартість землі, земельна рента, структура та розмір місцевих податків. Разом з тим виникають нові проблеми управління територіальним розвитком: як оцінити корисність для розвитку міст окремих видів економічної діяльності землекористувачів; як визначити засіб економічного заохочування "корисних" видів економічної діяльності для землекористувачів; де знайти ресурси для виконання міських соціальних, екологічних програм, інвестиційних проектів; як заохочувати інвесторів вкладати кошти в територіальний розвиток окремих населених пунктів.

Розв'язання цих проблем пов'язано передусім з удосконаленням управлінської діяльності в напрямі раціонального землекористування. Раціональне землекористування - це такий просторовий розподіл базової, обслуговуючої та забезпечуючої економічної діяльності, який сприяє динамічному підвищенню основних економічних показників при збереженні екологічної рівноваги, забезпеченні нормативного рівня фізіологічних та соціальних потреб найменш економічно захищених верств населення.

Для визначення перспективних з економічного погляду землекористувачів для конкретного району, на нашу думку, необхідно вирішити такі завдання: визначити структуру економічних зв'язків населених пунктів певного регіону, а також у системі поселень сусідніх районів, обмеження на галузеву структуру базової, обслуговуючої та забезпечуючої економічної діяльності, що накладають природні умови, природні і містобудівні ресурси, демографічна та соціальна структури населення; чітко окреслити територіальні межі регіону, що в основному визначають його базову економічну діяльність; здійснити моделювання з використанням ретроспективних даних, аналогів, обґрунтування часових інтервалів.

З метою розробки дієвого механізму економічного заохочування перспективних для територіального розвитку землекористувачів потрібно також провести планувальний аналіз території району для всіх видів просто-

рових зв'язків усієї галузевої структури землекористувачів; визначити кваліметрию районної території з урахуванням особливостей економічного функціонування кожного виду землекористувачів, теперішні і майбутні потреби в економічних, фінансових, територіальних ресурсах обслуговуючої та забезпечуючої діяльності; провести граничну грошову оцінку земель для кожного виду землекористування.

Для розробки першочергових соціальних та екологічних програм, інвестиційних проектів, пошуку ресурсів для їх реалізації необхідно провести ретроспективний аналіз демографічної і соціальної структур населення, визначити тенденції їх змін скласти прогноз демографічної і соціальної структур населення для різних стратегій економічного розвитку; окреслити екологічні проблеми розвитку регіону, визначити зв'язок із динамікою демографічної структури населення, перспективами розвитку тих чи інших видів базової економічної діяльності; провести моделювання збалансованого зростання економіки району з метою знаходження потенційних "платників" програм.

Отже, управлінська діяльність у сфері містобудування та територіального розвитку на рівні адміністративного району (і не тільки) повинна враховувати і виходити з того, що сучасне місто, селище, село є складним територіальним, демографічним, екологічним, соціально-економічним, природно-технічним феноменом. Як феномен сучасної цивілізації, що налічує кілька тисячоліть, населені пункти у своїй основі практично не змінилися. Це свідчить про те, що форма розселення є досить стійкою і об'єктивною і якнайкраще відповідає потребам людського суспільства.

Проблемним в управлінні є те, що чинне законодавство зовсім не враховує того, що окремі населені пункти, насамперед міста, не є ізольованими від як фізичного, так і соціально-економічного простору, що їх оточує. Складна сукупність територіально-просторових виробничих, соціальних, інформаційних зв'язків існує всюди. Це, насамперед, трудові, рекреаційні, соціально-культурні та побутові зв'язки. Крім того, як показує практика, кожен населений пункт, так би мовити, вмонтований у регіональну інженерно-транспортну і енергетичну інфраструктуру. Таким чином, з огляду на ці обставини неможливо розглядати місто, селище, село як об'єкт управління, що виключений із контексту регіональних планувальних та соціально-економічних структур, екологічного оточення. Усе це слід враховувати в процесі управлінської діяльності в даній сфері.

Разом з тим поняття регіональної урбаністичної системи дає змогу свідомо підходити до розв'язання проблеми комплексного регулювання сукупності населених місць і незабудованих просторів, які б забезпечили гармонійний розвиток територій на загальну користь у цілому.

У напрямі вдосконалення управлінської діяльності у сфері містобудування та територіального розвитку адміністративного району пропонується

під час розробки програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних територій включити розділ із виконання Генерального плану цієї території на термін дії програми, який стане основою визначення витрат, необхідних для підтримки в належному гігієнічному, естетичному, технічному стані території. Цей розділ важливий насамперед тому, що Генеральний план є моделлю перспективного соціально-просторового і архітектурно-планувального розвитку території і водночас базою повсякденного управління, основою правил планування і забудови населених пунктів окремого регіону.

Важливою частиною управлінської діяльності у сфері містобудування та архітектури є необхідність проведення моніторингу. Так, моніторинг забудови та іншого використання територій має полягати в проведенні спостережень за реалізацією відповідної містобудівної документації та зміною об'єктів містобудування, а також виконавчої зйомки і коригуванні топографо-геодезичних, картографічних та інших матеріалів. Дані моніторингу можуть використовуватися для створення геоінформаційних систем, заноситися до містобудівних кадастрів населених пунктів і враховуватися під час планування та забудови територій.

Планування територій на регіональному рівні полягає в розробленні та затвердженні схем планування територій Автономної Республіки Крим, областей, адміністративних районів, регулюванні використання їх територій, ухваленні та реалізації відповідних рішень про дотримання містобудівної документації відповідно до закону.

Районні ради в межах своїх повноважень мають право приймати рішення про розроблення схем планування територій відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також їх окремих частин. У схемах планування територій районів визначаються заходи з реалізації державної політики та враховуються державні інтереси під час планування цих територій, їх історичні, економічні, екологічні, географічні і демографічні особливості, етнічні та культурні традиції.

З метою виконання вищезазначених вимог і врахування громадських інтересів під час планування територій на регіональному рівні, на нашу думку, районним державним адміністраціям потрібно більше уваги приділяти: інформуванню населення через засоби масової інформації та письмово - органи місцевого самоврядування, у тому числі органи місцевого самоврядування територій суміжних адміністративно-територіальних одиниць про розроблення схем планування відповідних територій (ця норма законодавчо передбачена, проте реалізується не всюди чи не повною мірою); залученню представників відповідних територіальних громад, сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів до участі в обговоренні схем планування територій на регіональному рівні; підготовці пропозиції щодо пого-

дження інтересів територіальних громад у разі виникнення розбіжностей при вирішенні питань планування територій на регіональному рівні.

Зауважимо, що територіальні громади під час планування і забудови відповідних територій мають право: на одержання інформації про планування територій та його можливі правові, економічні та екологічні наслідки з метою подання пропозицій і зауважень до схем планування територій на регіональному рівні; брати участь у обговоренні схем планування територій на регіональному рівні, в тому числі з планування територій суміжних адміністративно-територіальних одиниць. Саме ці права територіальних громад часто ігноруються при вирішенні багатьох питань розвитку території, на якій вони розміщені.

Планування територій на місцевому рівні полягає в розробленні та затвердженні Генеральних планів населених пунктів, схем планування територій на місцевому рівні та іншої містобудівної документації, регулюванні використання їх територій, ухваленні та реалізації відповідних рішень про дотримання містобудівної документації. Саме ці документи мають стати основою складання схеми планування регіону, адже в них на базовому рівні визначаються пріоритети для жителів певного населеного пункту, розвитку його території.

Так, схеми планування територій на місцевому рівні визначають: потреби у зміні меж населених пунктів, а також у територіях, передбачених для містобудівних потреб; зонування територій для забудови та іншого використання; планувальну структуру території; інші питання, визначені державними будівельними нормами. Схемами планування територій на місцевому рівні в разі необхідності може визначатися доцільність розроблення генеральних планів окремих населених пунктів.

Генеральним планом населеного пункту визначаються: потреби в територіях для забудови та іншого використання; потреба у зміні межі населеного пункту, черговість і пріоритетність забудови та іншого використання територій; межі функціональних зон, пріоритетні та допустимі види використання та забудови територій; планувальна структура та просторова композиція забудови населеного пункту; загальний стан довкілля населеного пункту, основні фактори його формування, містобудівні заходи щодо поліпшення екологічного і санітарно-гігієнічного стану; території, які мають будівельні, санітарно-гігієнічні, природоохоронні та інші обмеження, пов'язані з їх використанням; інші вимоги, визначені державними будівельними нормами. Згідно з генеральним планом населеного пункту розробляється детальний план території, який визначає: розташування червоних ліній, ліній регулювання забудови; розташування окремих земельних ділянок та об'єктів містобудування, вулиць, проїздів, пішохідних зон, щільність, поверховість, інші параметри забудови; розташування інженерно-транспортної інфра-

структури; принципи формування архітектурно-просторової композиції забудови; інші вимоги, визначені державними будівельними нормами.

Планом червоних ліній відповідно до Генерального плану населеного пункту, детального плану, даних Державного земельного кадастру, містобудівного кадастру населеного пункту визначається розташування червоних ліній. План червоних ліній є складовою частиною Генерального плану населеного пункту (детального плану території) або може бути окремою містобудівною документацією.

Проект забудови території визначає: розташування об'єктів містобудування, місцевих проїздів відносно червоних ліній; архітектурно-просторове вирішення, призначення, щільність, поверховість та інші показники конкретних об'єктів містобудування; показники та технічні вирішення інженерно-транспортної інфраструктури; потребу в проведенні інженерної підготовки території та обсяг цих робіт; місця та технічні вирішення під'єднання інженерного обладнання об'єктів містобудування до зовнішніх інженерних мереж і споруд; організацію будівництва; техніко-економічні показники та загальний кошторис забудови території; інші вимоги, визначені державними будівельними нормами. У разі необхідності у складі проекту забудови території може розроблятися проект розподілу території.

Проект розподілу території - це містобудівна документація, яка розробляється для мікрорайону (кварталу) чи його частини з метою розмежування земельних ділянок. Проектом розподілу території визначаються площі та межі присадибних територій існуючих і запроектованих житлових будинків; земельних ділянок, на яких розміщують громадські споруди та інші об'єкти містобудування; надлишків земельних ділянок, призначених для подальшого спорудження житлових і громадських будинків і споруд та іншого використання (при розподілі території існуючої забудови); територій загального користування; територій обмеженого користування земельною ділянкою, встановленого згідно з договором, рішенням суду або в іншому визначеному законом порядку.

Крім розглянутих вище параметрів, планування населених пунктів, які мають бути враховані під час складання схем планування території району, не менш важливим є врахування державних інтересів, яке полягає у визначенні потреби в територіях, необхідних для розміщення та утримання об'єктів загальнодержавного значення, вирішенні інших завдань реалізації державної політики щодо використання територій. Врахування державних інтересів здійснюється передусім шляхом виконання відповідних вимог до розроблення генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, проведення їх експертизи, здійснення державного контролю за плануванням, забудовою, іншим використанням територій та окремих земельних ділянок у порядку, встановленому законодавством. Порядок вра-

хування вимог щодо забезпечення державних інтересів під час планування і забудови територій на місцевому рівні встановлюється в регіональних правилах забудови.

Для раціонального використання та забудови території району пропонується створення координаційно-консультативного органу при районній державній адміністрації - планувальної ради. Планувальна рада створюється у складі необхідної кількості осіб і має відображати, по-перше, міжвідомчий характер, і, по-друге, необхідність широкого залучення громадян до вирішення важливих для них питань використання земель і розвитку території. Виходячи з цього у планувальну раду повинні входити як мінімум (для районної ради) 3 особи, які б представляли громадські і приватні інтереси: депутат районної ради, керівник (перший заступник) відповідного відділу виконавчого органу (містобудування і архітектури, економіки, земельних ресурсів тощо), місцевий спеціаліст з архітектури і містобудування, представник органу самоорганізації населення, професійної громадської організації чи інші особи.

Запропонована система взаємоконтролю при прийнятті рішень у цій сфері, на нашу думку, дасть змогу не допустити порушень з боку юридичних, фізичних осіб та державних службовців щодо планування і забудови територій і забезпечить збереження і розвиток традиційного для певного району середовища, збереження об'єктів культурної та історичної спадщини.

Стосовно управління містобудівними та архітектурними процесами в адміністративному районі можна визначити таку важливу додаткову функцію органів місцевого самоврядування, як забезпечення: населених пунктів адміністративними будинками, спорудами та приміщеннями для роботи, житловими будинками, квартирами і приміщеннями для проживання; послугами комунальних служб, що безпосередньо обслуговують ці адміністративні та житлові будинки, приміщення та квартири; місцями відпочинку працівників. Для цього має функціонувати відповідна організаційна структура управління, яка повинна забезпечувати: управління територією району як єдиним загальногосподарським комплексом; управління всіма секторами економіки (галузевими, регіональними, функціональними) через відповідні функціональні, галузеві, територіальні органи; оперативне прийняття управлінських рішень; широке залучення населення до управління містом через систему органів самоврядування; економне використання коштів на утримання управлінського апарату. Організаційна структура управління містобудування та архітектури повинна функціонувати як внутрішньо замкнута інформаційно-логічна система зі зворотними зв'язками, відкритими для зовнішнього спілкування з взаємозв'язаними об'єктами і результатотворюючими факторами. Дотримання принципу розподілу повноважень і пов'язаних із цим функцій при побудові моделі організаційної струк-

тури управління містобудування та архітектури на рівні адміністративного району дає можливість повністю уникнути дублювання функцій і організаційних суперечностей між представницькою і виконавчою гілками влади, як це трапляється у деяких регіонах.

Висновки. Важливими напрямками вдосконалення взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування стосовно управління містобудівними та архітектурними процесами в адміністративному районі є: 1) удосконалення фінансової системи місцевого самоврядування з відокремленням розробки і виконання бюджетів капітального розвитку, а також упровадження системи місцевих позик на будівництво житла; 2) здійснення постійного моніторингу реалізації схем планування території області, адміністративного району з урахуванням положень Генеральної схеми планування території України з метою коригування і надання дієвих пропозицій їх удосконалення; 3) активізація роботи з органами місцевого самоврядування щодо забезпечення коригування містобудівної документації та розроблення місцевих правил забудови населених пунктів, передусім історичних міст; 4) визначення черговості оновлення містобудівної документації та підготовка пропозицій органам місцевого самоврядування стосовно забезпечення щорічно відповідних видатків з місцевих бюджетів для коригування генеральних планів та розроблення місцевих правил забудови, насамперед для історичних міст та населених пунктів, найбільш привабливих для залучення інвестицій; 5) посилення дієвого контролю за якістю будівництва об'єктів із застосуванням передбачених законодавством економічних санкцій до правопорушників у галузі містобудування; 6) забезпечення постійного контролю за станом забудови історичних міст та розміщенням об'єктів в охоронних зонах пам'яток культурної спадщини.

Підсумовуючи викладене вище, узагальнимо основні функціональні напрями вдосконалення управлінської діяльності у сфері містобудування і територіального розвитку адміністративного району, а саме: плановий, організаційний, регулятивний, інформаційно-аналітичний та контрольний, без реалізації яких неможливо досягти ефективності в регулюванні цієї сфери і виконати завдання, передбачені державними програмами, концепціями, іншими нормативними актами. Оцінка ефективності практичної реалізації запропонованих рекомендацій становитиме перспективне поле подальших наукових досліджень у цій сфері.

Список використаних джерел

1. *Галятин М. Ю.* США: правовое регулирование использования земель / М. Ю. Галятин. - М. : Наука, 1991. - 252 с.
2. *Гусаков В.* Регулювання використання і забудови територій населених пунктів (зонінг) / В. Гусаков, У. Валетта. - К. : Падко, 1996. - 75 с.

3. Дехтяренко Ю. Ф. Регулювання земельних відносин у місті / Ю. Ф. Дехтяренко. - К. : Основи, 1997. - 139 с.
4. Економіка міст: Україна і світовий досвід / В. М. Вакуленко, Ю. Ф. Дехтяренко та ін. ; за заг. ред. В. Макухи. - К. : Основи, 1997. - 243 с.
5. Нудельман В. Діпромісто: історія і сучасність / В. Нудельман // Досвід та перспективи розвитку міст України. - К. : Діпромісто, 2000.
6. Руссо Д. Благоустрій міста / Д. Руссо, Ж. Возей. - К. : Основи, 1995. - 107 с.
7. Кривов'язюк І. В. Організаційно-економічні механізми розвитку містобудування (за матеріалами міста Луцька) : монографія / І. В. Кривов'язюк, Т. В. Балик. - Луцьк : Надстир'я, 2005. - 148 с.
8. Экономика муниципального сектора : учеб. пособие / под ред. А. В. Пикулькина. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. - 464 с.

Юлія Глущенко,

кандидат економічних наук, доцент,

докторант кафедри регіонального управління,

місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Фінансове вирівнювання як інструмент державного регулювання соціально-економічного розвитку територій

Розглянуто актуальні питання функціонування механізму фінансового вирівнювання в Україні. Обґрунтовано необхідність розрахунку обсягу місцевих бюджетів на основі уточнених, законодавчо встановлених соціальних стандартів і нормативів з урахуванням коректних індикаторів.

Ключові слова: фінансове вирівнювання, бюджетне регулювання, місцеві бюджети, місцеві органи влади, місцеві послуги.

Current issues of the functioning of financial equalization in Ukraine. The necessity of calculating the amount of local budgets on the basis of specified, statutory social standards and norms on the basis of correct indicators.

Key words: financial equalization, budget management, local governments, local authorities, local services.

Постановка проблеми. Реалізація стратегії бюджетної політики України в 2013 р. спрямована на підвищення стандартів життя і рівня добробуту громадян відповідно до послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, Національного плану дій щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [12].

Одним із таких завдань є реформування системи міжбюджетних відносин, що зумовлено низькою якістю місцевих послуг, зношеністю інфраструктури понад 60% у житлово-комунальному та понад 70% у автодорожньому господарствах [13]. Ефективність забезпечення виконання владних повноважень у цьому напрямі передбачає створення дієвого механізму фінансового вирівнювання місцевих бюджетів, що спричинено нерівномірністю територіальних продуктивних сил, диференціацією податкової бази, наростанням фіскальних дисбалансів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питання фінансового вирівнювання приділено чимало уваги в працях багатьох відомих українських науковців, серед яких Н.Балдич [1], С.Буковинський [3], О.Кириленко [7], В.Лагутін [9], М.Романів [14], О.Хорошева [17], Ю.Яценко [17] та ін. Наукова цінність їх розробок полягає в дослідженні проблемних питань здійснення фінансового вирівнювання та поданні пропозицій щодо його удосконалення.

Зокрема, Н.Балдич пропонує запровадження системи оцінювання державної політики фінансового вирівнювання місцевих бюджетів [1]. На думку С.Буковинського, одним із важелів фінансової забезпеченості місцевого самоврядування є закріплення принципово нової системи вирівнювання доходів та видатків бюджетів різних рівнів [3, с. 8]. О.Кириленко зауважує, що формування бюджетів розвитку має базуватися на основі системи фінансового вирівнювання з урахуванням обсягу бюджетних ресурсів, які можуть бути спрямовані на фінансування видатків інвестиційного та інноваційного характеру [7]. В.Лагутін розглядає міжбюджетні трансферти як інструмент фінансового вирівнювання [9, с. 75]. О.Хорошева порівнює бюджетне регулювання з бюджетним вирівнюванням [17]. М.Романів наголошує на необхідності проведення насамперед адміністративно-територіальної реформи та розподілення обов'язків органів державної влади і місцевого самоврядування з надання державних та громадських послуг [14].

До невідірваних частин загальної проблеми належать окремі проблемні питання удосконалення фінансового вирівнювання як механізму регулювання міжбюджетних відносин, зокрема методики розрахунку обсягу доходів, видатків та трансфертів місцевим бюджетам. Складна формула розрахунку міжбюджетних трансфертів із безліччю коефіцієнтів ніби покликана відображати певні характеристики регіонів, однак насправді при розрахунках такого не відбувається. Не можливо чітко передбачити, наскільки зросте прогнозний обсяг доходів і кошика, зросте чи зменшиться сума вилучення або дотації у разі здійснення тих чи інших кроків.

Метою статті є дослідження теоретичних основ, практичного застосування та обґрунтування напрямів удосконалення фінансового вирівнювання в Україні. Для досягнення поставленої мети вирішувалися такі завдання:

- дослідити теоретичні та практичні аспекти функціонування механізму фінансового вирівнювання в Україні;

- розглянути основні принципи фінансового вирівнювання;
- запропонувати заходи з удосконалення механізму фінансового вирівнювання як інструменту державного регулювання розвитку територій.

Виклад основного матеріалу. Стратегія розвитку України в напрямі побудови демократичного суспільства та правової держави, запровадження європейських соціально-економічних стандартів громадян потребує застосування ефективних механізмів державного управління [8, с. 63]. Серед них фінансове вирівнювання, що являє собою механізм регулювання міжбюджетних взаємовідносин на основі вирівнювання фінансових потенціалів регіонів і адміністративно-територіальних одиниць, спрямоване на досягнення балансу інтересів різних рівнів влади [15]. Теоретичне осмислення його суті, "чітке розуміння структури, місця і мети окремих елементів має непересічне значення, оскільки може сприяти визначенню слабких ланок у цьому механізмі, а отже, і шляхів їх зміцнення, посилення позитивної дії" [15].

Основні принципи фінансового вирівнювання включають урахування об'єктивно існуючих розбіжностей в економічному та соціальному розвитку територій, визначення критеріїв і переліку депресивних територій, визначення ступеня та проведення вирівнювання доходів і видатків місцевих бюджетів на єдиному, гарантованому законами країни, рівні. В економічній літературі фінансове вирівнювання визначається як приведення витрат бюджетів (за економічною та функціональною класифікацією) у відповідність із гарантованим державою мінімальним рівнем соціальних послуг на душу населення, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні видатків у розрізі окремих територій [2, с. 28].

Держави більшості розвинутих країн виробили певний інструментарій, за допомогою якого здійснюється чітке розмежування та закріплення обов'язків органів виконавчої влади і місцевого самоврядування у сфері забезпечення громадян державними та громадськими послугами, закріплення на постійній основі доходів і відповідних дохідних баз за кожним рівнем влади по всій її вертикалі [14]. До інструментів фінансового вирівнювання також належить система державних соціальних стандартів і громадських послуг, фонди фінансового вирівнювання, система трансфертів "бідним" територіям та внески "багатих" територій до фондів фінансового вирівнювання.

Попри європейські тенденції децентралізації влади, Україна залишається жорстко централізованою державою зі слабо розвинутим місцевим самоврядуванням [16, с. 50]. Існує тенденція поглиблення міжрегіональних диспропорцій, залишаються значні територіальні розбіжності в розподілі і використанні ресурсного потенціалу, високим є рівень концентрації основних економічних ресурсів у межах окремих більш розвинутих регіонів. Фінансове вирівнювання в українському законодавстві не систематизоване, а лише представлене окремими положеннями Бюджетного кодексу Украї-

ни, законами України "Про Державний бюджет України" та відповідними постановами Кабінету Міністрів України [18, с. 225].

Міжбюджетні відносини, що здійснюються на основі застосування Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, визначеної Постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. № 1149, враховують фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти до них, кількість мешканців і споживачів соціальних послуг, індекс відносної податкоспроможності, прогнозний показник кошика доходів місцевих бюджетів та коефіцієнт вирівнювання. Розмір дотації чи вилучення розраховується як різниця між розрахунковими видатками та прогнозованими доходами, тобто обсяг частини бюджету, який стосується делегованих повноважень, розраховується фактично за нормативними видатками та відповідно не стимулює до нарощування доходів.

Існуючі в Україні "єдині нормативи видатків" та "фінансові нормативи бюджетної забезпеченості" фактично не є нормативами для забезпечення потреб на рівні державних стандартів, оскільки визначаються окремо для кожної галузі, виходячи із загальних ресурсів зведеного бюджету та першочерговості соціальних видатків [18, с. 225]. Більше того, фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, за якими розраховуються видатки у формулі розрахунку трансфертів, не формуються із застосуванням соціальних стандартів, валідних, тобто коректних, індикаторів. Зважаючи на неоднорідність наявних адміністративно-територіальних одиниць, вироблення адекватних соціальних стандартів можливе лише після проведення адміністративно-територіальної реформи [4]. Неефективним є діючий механізм вирівнювання через застосування коефіцієнта "альфа", який не забезпечує рівномірне надання суспільних послуг по всій країні через зменшення міжтериторіальної асиметрії розподілу бюджетних доходів [18].

Одним із найбільш суттєвих недоліків розрахунку трансфертів є абстрагування від реально існуючих кризових процесів, оскільки використовувані номінальні показники доходів за три попередні роки не відображають реальної спроможності планового року, особливо це стосується міст із значним промисловим потенціалом. Наприклад, економічна криза 2009 р. значно позначилась на наповненні дохідної частини бюджету м.Кременчука; покращення економічної ситуації в 2010 та 2011 рр. дало значне зростання і надходжень до бюджету, відповідно автоматично підвищився коефіцієнт податкоспроможності.

Не визначено Бюджетним кодексом обсягу додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості, яка розподіляється обласними радами між обласним бюджетом, бюджетами міст обласного значення, районними бюджетами, хоча в попередній редакції цей показник був встановлений на рівні 3% видатків обласного бюджету [4]. Застосування чинної си-

стеми фінансового вирівнювання місцевих бюджетів призводить до того, що бюджети областей, які посідають перші місця за показниками доходів "першого кошика" на одну особу населення, як, наприклад, Донецька, Дніпропетровська, Харківська області та м. Київ, є останніми за показниками видатків на одну особу, що свідчить про дію так званого "ефекту масштабу" [18, с. 224].

Крім того, у державі скоротилась (із 11-ти у 2008 до 6-ти у 2010 р.) кількість регіонів, у яких обсяг мобілізованих податків перевищив обсяги їх місцевих бюджетів. Найвищий коефіцієнт вилучення податкових ресурсів традиційно в Києві, Дніпропетровській, Сумській та Полтавській областях [5].

У 2010 р. коефіцієнт співвідношення розподілених через місцеві бюджети доходів до мобілізованих у Донецькій області становив 0,59, що є традиційним для Івано-Франківської області і нижчим за показники Вінницької та Волинської областей, які вважаються реципієнтами фінансової допомоги.

З точки зору забезпечення вертикального вирівнювання, якості та доступності послуг і використання ефекту масштабу можна зробити однозначний висновок про невідповідність витратних зобов'язань власним ресурсам в основному через недосконалий механізм формування доходів місцевих бюджетів [6, с. 305]. Стійку тенденцію до зниження має їх частка (без урахування міжбюджетних трансфертів) у загальній сумі надходжень зведеного бюджету держави, а саме від 45,7% у 1998 р. до 18,1% у 2005 р. та до 21,8% у 2011 р., тобто скоротилась більше як удвоє [10]. Вагомою серед власних доходів місцевих бюджетів є плата за землю, що трактується як загальнодержавний податок, та через численні пільги є малоцікавим, що потребує проведення комплексної інвентаризації землі й необхідність повного оподаткування.

Недостатність закріплених та власних доходів спричиняє потребу в отриманні централізованої допомоги у вигляді міжбюджетних трансфертів. Тотальна дотаційність місцевих бюджетів України (понад 90% усіх бюджетів) ставить під сумнів ефективність чинної системи фінансового вирівнювання та свідчить про надмірно централізоване збалансування місцевих бюджетів.

Вагому частку міжбюджетних трансфертів (майже 95%) складають: дотація вирівнювання та субвенції на здійснення державних програм соціального захисту населення, із них пріоритетними є надання субвенцій на фінансування інвестиційних заходів та соціально-економічний розвиток регіонів (2010 р. - 2,6 млрд грн, 2011 р. - 4,9 млрд грн), збільшення майже вдвоє [10]. Так, у 2010-2011 рр. частка дотацій збільшилася в структурі доходів більшості регіонів, сягнувши рекордних значень у Закарпатській, Тернопільській та Волинській областях - 72,3% (78%), 71,9% (84,9%) та 71,1% (75,8%) відповідно [5].

Висновки. Міжбюджетні відносини, що регулюються на основі Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, породжують споживацькі тенденції та не стимулюють органи місцевого самоврядування до розширення податкової бази. Міжбюджетні трансфери з держбюджету не виконують вирівнювальної функції, оскільки є основним джерелом доходів місцевих бюджетів.

Результати наукового дослідження дають підстави зробити такі висновки.

1. Удосконалення механізму фінансового вирівнювання потребує уточнення методики розрахунку обсягів місцевих бюджетів виходячи з нормативу соціально необхідного місцевого бюджету, що базуватиметься на законодавчо встановлених сучасних соціальних стандартах і нормативах, з урахуванням коректних індикаторів.

2. Необхідним поліпшенням механізму фінансового вирівнювання є надання пріоритетів містам-донорам шляхом встановлення коефіцієнта вирівнювання "альфа" до обчисленого за формулою обсягу коштів, що підлягають передачі до державного бюджету, у розмірі 0,6, застосування більш дієвого понижуючого коефіцієнта та неврахування разових надходжень до місцевих бюджетів.

3. Замість громіздкої формули, яка розподіляє кошти на одного жителя регіону, потрібно розробити максимально спрощені критерії розрахунку з одним або двома стимулюючими механізмами, що відображатимуть чітку залежність "зусилля-винагорода" на місцях.

4. Делегування державних повноважень місцевим органам влади щодо фінансування соціального захисту сприятиме скороченню зустрічних міжбюджетних фінансових потоків та частки трансфертних платежів у доходах місцевих бюджетів.

5. Законодавче спрямування плати за землю до місцевих податків, надання повноважень місцевим органам влади щодо її регулювання сприятиме приросту доходів, здійсненню власної фіскальної політики та фінансовому вирівнюванню.

6. Законодавче визначення порядку розрахунку прогнозних показників розподілу 50% надходжень податку на прибуток та акцизного збору понад річні розрахункові обсяги, визначені в законі про державний бюджет на відповідний рік за загальним фондом, стимулюватиме місцеві органи влади до нарощування доходів бюджету та покращення фінансової забезпеченості.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у вивченні особливостей запровадження програмно-цільового методу бюджетування як засобу публічного адміністрування.

Список використаних джерел

1. Балдич Н. І. Оцінювання результативності та ефективності державної політики фінансового вирівнювання [Електронний ресурс] / Н. І. Бал-

дич. - Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-3/doc/3/09.pdf>

2. Бечко П. К. Місцеві фінанси [Електронний ресурс] / П. К. Бечко, О. В. Ролінський. - Режим доступу : http://ebooktime.net/book_213_glava_28_5.2

3. Буковинський С. А. Удосконалення фінансового вирівнювання забезпечення територіальних громад / С. А. Буковинський // Фінанси України. - 1999. - № 5 (41). - С. 8-16.

4. Ганущак Ю. Місцеві бюджети : практ. посіб. / Ю. Ганущак ; Швейцар.-укр. проект "Підтримка децентралізації в Україні - DESPRO". - К. : ТОВ "Софія", 2012. - 30 с.

5. Данилишин Б. Настав час бюджетної федералізації України [Електронний ресурс] / Б. Данилишин. - Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/columns/>

6. Іоненко К. В. Фінансове вирівнювання економічного розвитку регіонів України / К. В. Іоненко // Вісн. економіки транспорту і пром-сті. - 2011. - № 35. - С. 301-305.

7. Кириленко О. П. Міжбюджетні відносини: стан і проблеми удосконалення / О. П. Кириленко // Фінанси України. - 2000. - № 6. - С. 64-69.

8. Книщенко І. Ф. Програмно-цільовий метод бюджетування як інструмент соціально-економічного розвитку країни / І. Ф. Книщенко // Наук. пр. НДФІ. - 2006. - № 2 (35). - С. 63-67.

9. Лагутін В. Д. Вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів у контексті бюджетної реформи в Україні / В. Д. Лагутін, О. Б. Каун // Наук. пр. НДФІ. - 2003. - № 3 (22). - С. 70-81.

10. Мірошніченко О. Стабілізація місцевих бюджетів у забезпеченні фінансової безпеки держави [Електронний ресурс] / О. Мірошніченко // Режим доступу : <http://news.pn.ru/public/69406>

11. Наркізов М. М. Інститут фінансового вирівнювання як інструмент державного регулювання розвитку регіонів / М. М. Наркізов // Вісн. економіки транспорту і пром-сті. - 2010. - № 31. - С. 194-197.

12. 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://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf

13. Рева Т. М. Місцеві фінанси : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Т. М. Рева, К. Ф. Ковальчук, Н. В. Кучкова. - К. : Центр навч. л-ри, 2007. - 208 с.

14. Романів М. В. Фінансове вирівнювання як індикатор цивілізованої країни / М. В. Романів // Фінансовий контроль. - 2005. - № 5 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/35186;jsessionid=6076548A09691151D20>

15. Словник бюджетної термінології. Словопедія [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://slovopedia.org.ua/50/53412/362639.html>
16. Федюк В. Регіональний розвиток у Швеції та Україні / В. Федюк, А. Биченко // Нац. безпека і оборона. - 2009. - № 1. - С. 48-50.
17. Хорошева О. І. Бюджетне регулювання соціально-економічного розвитку територіальних систем : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.01.01 "Економічна теорія" / Хорошева О. І. - Дніпропетровськ, 2001. - 20 с.
18. Яценко Ю. О. Нова модель фінансового вирівнювання місцевих бюджетів в Україні / Ю. О. Яценко // Актуальні проблеми економіки. - 2010. - № 7 (109). - С. 222-229.

Вероніка Ковальчук,

кандидат економічних наук,

здобувач ХарРІ НАДУ, заступник голови

Чугуївської райдержадміністрації Харківської області

Європейський досвід державного управління регіональним розвитком

Розглянуто особливості державного управління регіональним розвитком у країнах-членах ЄС. Досліджено основні структури управління. Проаналізовано напрями впровадження досвіду європейських країн щодо регулювання соціально-економічних процесів в Україні.

Ключові слова: структури управління, регіональна політика, досвід державного регулювання.

The features of public administration of regional development in the EU member states. The basic structure of governance. Analyzed trends introduction of European countries to regulate social and economic processes in Ukraine.

Key words: governance structures, regional policy, the experience of government regulation.

Постановка проблеми. Глобальна криза, яка значно вдарила по економіці України, виявила та посилила фундаментальні економічні і соціальні проблеми, засвідчила, що експортно-сировинна модель економіки є вкрай нестабільною і не може забезпечити сталий соціально-економічний розвиток країни в довгостроковий період. Закономірно, що спроба розбудови на базі такої моделі господарського комплексу "держави добробуту" європейського зразка, в якій міцні вільні ринки гармонічно поєднувалися б із високими соціальними стандартами та широким переліком якісних державних послуг, виявилися невдалою. Враховуючи це, а також те, що протягом останніх років ключовим напрямом зовнішньополітичного розвитку України,

з яким пов'язані значні трансформації всіх сфер суспільного життя, є європейська інтеграція, доцільним є дослідження та поширення позитивного зарубіжного досвіду щодо побудови системи державного управління соціально-економічними процесами в країнах-членах ЄС.

Саме актуальність розгляду цього питання знайшла відображення у виступі Президента України В.Ф.Януковича на засіданні Ради регіонів 21 березня 2013 р., де було окреслено стратегічне завдання щодо необхідності комплексно задіяти всі наявні на місцевому рівні можливості щодо наповнення місцевих бюджетів та максимально використати існуючі в регіонах ресурси - матеріальні, фінансові, інвестиційні, людські - для відродження економічної активності, розвитку підприємництва, створення нових робочих місць. Президент України наголосив: "Великі сподівання покладаю на створення в Україні мережі професіоналів-регіоналістів - фахівців та експертів з питань регіонального розвитку. Ми... подорожуємо різними країнами, і... бачимо і вивчаємо досвід у цих країнах організації цієї роботи. Нам треба переходити до початку втілення цього досвіду в Україні. Нам треба застосувати нові підходи до вирішення нагальних питань у сфері регіонального розвитку" [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, які присвячені аналізу сутності та проблемам державного управління регіональним розвитком, демонструє, що питання проведення регіональної політики в країнах Європейського Союзу становлять інтерес для таких вітчизняних науковців, як А.Балян, С.Біла, О.Богорад, В.Воротін, Є.Кіш, М.Лендшел, С.Максименко, Т.Мірзодасева, Т.Никитюк, В.Падалка, В.Панова, М.Підмогильний, О.Тевелєв, В.Чужиков та ін. Це обґрунтовано вивченням можливості використання європейського досвіду в Україні. Певна увага приділяється історії та методології глобальних регіональних процесів, пріоритетним напрямом регіональної політики Європейського Союзу та інституційному механізму її реалізації, стратегічним імперативам для України та ін. [2; 5].

Великий спектр регіональних проблем перебуває в центрі уваги академіка В.Семиноженка та члена-кореспондента НАН України Б.Данилишина. У процесі дослідження сучасних моделей державної регіональної політики, особливостей еволюції регіональної політики в країнах ЄС і постсоціалістичних європейських державах, особливостей європейського досвіду реформування місцевого самоврядування, питань удосконалення адміністративно-територіальної системи України, інноваційної складової регіонального розвитку вперше в науковий обіг була введена методологія оцінки інтегрального показника інноваційної активності регіонів України, презентована доктрина "нового регіоналізму", яка сьогодні є головним змістом регіональної політики країн ЄС, проаналізовано економічні та соціальні перспективи регіонів України, рівень регіонального розвитку, співвідношення потреб і ресурсів усіх регіонів України [4].

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте аналіз становлення та розвитку регіонального управління в країнах-членах ЄС показує, що в науковій літературі відсутні певні узагальнення цього досвіду, що не дає змоги повною мірою застосовувати його в практиці проведення регіональної політики в Україні, розробки її окремих складових. Більшість із поставлених завдань щодо впровадження сучасних механізмів державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів України не вдалося виконати. Для побудови ефективних моделей регіонального розвитку важливим також є розгляд структури управління в країнах ЄС.

Формулювання цілей статті. Враховуючи нагальну потребу вдосконалення механізмів державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів в Україні доцільним є глибоке вивчення та поширення досвіду регіонального управління в європейських країнах. Тому метою статті є дослідження вітчизняного історичного розвитку в зіставленні з аналогічними суспільними процесами і їх специфікою, характерною для різних макро-регіонів світової цивілізації. Основою аналізу є випробуваний і продуктивний метод порівняльних досліджень, який цілком достатній, щоб побачити спрямованість динаміки суспільно-політичних і соціально-економічних процесів або їх консерватизм, або регрес; їх спадкоємність, характер і зміст подальших новацій і трансформацій.

Виклад основного матеріалу. Слід відмітити, що питання регіонального членування та розвитку територій постійно перебувають у центрі уваги і науковців інших держав: Канади, Китаю, низки країн Європи. Не випадково в рамках Європейського економічного співтовариства розроблено загальне для всіх країн поняття регіону. При цьому ознакою, за якою ту чи іншу територію можна представити як відносно самостійну одиницю, служить її соціально-економічна єдність з усією національною економікою, тобто економічні процеси, які протікають на ній, повинні відображати певні закономірності суспільного відтворення, що формуються під впливом взаємопов'язаних економічних, соціальних і природних факторів. Саме такому сенсу відповідає наступне визначення регіону: "Під регіоном слід розуміти територіально-спеціалізовану частину народного господарства країни, що характеризується єдністю і цілісністю відтворювального процесу". Ці положення знайшли відображення і в "Заяві Бордо" ("Конвенція про проблеми регіоналізації"), і в спільній "Хартії регіоналізму" [6].

Зазначимо, що саме ця відмінність - "гомогенний простір" або "частина державної території" визначає принципово різний підхід до завдань та ролі регіональної політики форм її здійснення в країнах ЄС та в Україні. Якщо в першому випадку регіон може виходити за межі країни, і це дає йому змогу здійснювати функції міжнародного характеру, виконувати рішення наднаціональних органів управління, то в Україні регіон обмежується рамками національних кордонів.

Певним кроком у визначенні поняття "регіон" стало прийняття Декларації про регіоналізм в Європі, головний мотив якої - прагнення до подальшої регіоналізації в інституційних рамках своїх країн. Регіон являє собою вираз відмітної політичної самобутності, яка може набувати різних політичних форм, що відображають демократичну волю кожного регіону приймати ту форму політичної організації, якій він вважатиме за потрібне віддати перевагу. Ініціатором прийняття Декларації була Асамблея регіонів Європи, яка у своїй програмі дій задекларувала прагнення до визнання регіоналізму не лише в Європейському Союзі, а й за його межами.

Як свідчить практика європейських країн, саме регіони можуть справити значний вплив на соціально-економічний розвиток держави і підвищити ефективність системи державного регулювання загалом. В економічно розвинених країнах ЄС місцеві органи влади, що несуть відповідальність за соціально-економічне становище відповідної адміністративно-територіальної одиниці, здійснюють активну економічну політику, у тому числі з питань пошуку та залучення інвесторів. Закономірно, що місцеві органи влади краще обізнані з можливостями та фінансовими потребами регіону, тому розподіляють бюджетні кошти за тими напрямками, де це необхідніше.

Завдання перерозподілу дохідних джерел і зобов'язань між державним та місцевими бюджетами в Україні вже давно потребує вирішення. Місцева влада має надмірні фінансові зобов'язання, проте надто вузьку фінансову базу для їх реалізації, що є одним із напрямів впровадження досвіду діючих західних моделей.

Регіональна політика припускає наявність скоординованого політичного підходу. У країнах Європейського Союзу у розв'язанні цих проблем бере участь Європейська Комісія - частково через діяльність Директорату з регіональної політики, а також через контролюючі функції Директорату з політики ринкових відносин. Для забезпечення ефективного розвитку економіки певного регіону потрібна фінансова підтримка не тільки державних органів, що займаються регіональною політикою, а й допомога широкого спектра осіб та організацій, зацікавлених у такому розвитку.

Спинимось на питаннях структури управління в країнах ЄС, де рівень децентралізації або делегування повноважень в галузі регіональної політики визначає державний устрій.

Якщо розглядати приклад "інтегрованих" країн, то в Ірландії, Португалії та Греції використовується централізований підхід щодо питань регіональної політики. У Греції практично всю відповідальність за проведення регіональної політики покладено на Міністерство національної економіки. У 1989 р. була зроблена спроба передачі відповідальності за порівняно невеликі проекти на територіальний рівень. Проте впровадження такої практики стикнулося з проблемою відсутності необхідного досвіду на місцях. Індустріальна політика в Ірландії здійснюється через державні відомства

(IDA-Ireland і Enterprise Ireland), які підзвітні Міністру підприємництва та зайнятості. У Португалії вся відповідальність за проведення регіональної політики покладена на Генеральний директорат із регіонального розвитку Міністерства планування і регіонального розвитку. Це характеризує Португалію як централізовану унітарну державу.

Структура управління Італії та Німеччини докорінно відрізняється від структури управління "інтегрованих" країн. Це також знаходить своє відображення в рівні проведення регіональної політики: наприклад, у Німеччині відповідальність за проведення регіональної політики покладено на землі, а більшість елементів італійської системи мають централізований характер. В Італії напрями регіональної політики з часом зазнали певних змін. Наприклад, закон, що стосується питань реформи державної адміністративної системи (Legge Bassanini), виділяє як одне із чотирьох основних завдань децентралізацію діяльності, яка проводиться центральним урядом.

У Німеччині основною функцією федерального уряду в галузі регіональної політики вважають встановлення партнерських відносин із землями в рамках GA (Спільної оперативної групи). Комітет із планування визначає склад GA, розробляє проект щорічного Генерального плану, а також пріоритети регіонального розвитку. Проект Генерального плану передбачає заходи й умови надання необхідної допомоги районам, карту районів, які мають потребу в ній. Фінансування регіональної політики здійснюється в рівних частках з двох сторін: з одного боку, Федеральним урядом і землею - з другого. Адміністрація землі несе відповідальність за здійснення регіональної політики.

У Фінляндії Міністерство внутрішніх справ відповідає за формування регіональної політики, а саме: координування регіональної політики, підготовку галузевого законодавства, визначення проблемних районів і т.ін. Оскільки регіони Фінляндії ухвалюють окремі рішення (в рамках невеликих проектів), а основні рішення приймаються централізовано, відповідальність за проведення регіональної політики покладено на різні центральні міністерства.

У Швеції сформувалася система, за якої регіональна адміністрація здійснює загальнонаціональні директиви. Міністерство промисловості і торгівлі займає чільне місце в усій системі. При цьому у міністерстві створено підрозділи, до компетенції яких входить розробка регіональної політики щодо слаборозвинених районів, контроль за проведенням політики та здійсненням зв'язку з Європейською Комісією. Розробкою стратегії розвитку регіонів займаються Адміністративні ради графств (СAB), які отримують асигнування з бюджету для здійснення своєї політики.

Країни Західної Європи відрізняються великим досвідом у сфері проведення регіональної політики. Мають місце централізований підхід у Франції та в Люксембурзі; федеративна система Австрії та Бельгії; великий ступінь децентралізації властивий Нідерландам та Великобританії.

У Франції міністр відповідає за регіональну політику, засновану на рекомендаціях, отриманих від CIALA (Міжвідомчого комітету з надання підтримки), також у його компетенцію входить прийняття рішень щодо стимулювання регіонального розвитку. DATAR - головна організація з розвитку регіонів у Франції. Згідно з основоположним законом від 1995 р. політика регіонального розвитку визначається на національному рівні, а проводиться спільно з місцевою владою.

У Люксембурзі рішення щодо проведення регіональної політики приймаються спільно Міністром економіки та Міністром фінансів виходячи з рекомендацій, отриманих від Консультативної комісії.

У Нідерландах Міністерство економіки та адміністрації провінцій є основними відомствами, які займаються питаннями регіональної політики. Міністерство економіки несе відповідальність за проекти з надання допомоги регіонам з великих обсягів інвестицій, решта проектів здійснюються децентралізовано.

У Великобританії питаннями регіональної політики займаються Міністр з торгівлі і промисловості та Міністр зі справ Шотландії та Уельсу. В Англії проблеми формування регіональної політики покладено на Міністерство торгівлі і промисловості та на регіональні урядові відомства. Міністерство торгівлі і промисловості оцінює більшість проектів в Англії, які виходять за межі компетенції урядових відомств, а також такі проекти, які можуть мати наслідки для Великобританії. Міністерство займається розробкою директив на національному рівні та контролює їх дотримання. У компетенцію урядових відомств входить прийняття рішень, що стосуються надання допомоги регіонам, однак такі рішення мають затверджуватися Казначейством.

Конституція Австрії не розмежовує компетенції щодо проведення регіональної політики. Існує неформальний поділ сфер компетенції між федеральним рівнем, адміністраціями земель і місцевою владою. Надання допомоги регіонам здійснюється відповідно до спільних проектів, які фінансуються і реалізуються федеральним урядом і адміністрацією відповідної землі. Питаннями координації проектів у всіх політичних сферах займається Адміністрація Федерального Канцлера (до її складу входить спеціальний департамент із регіональної політики).

У Бельгії питання регіональної політики розглядаються на регіональному рівні, а також підвладні адміністрації Фландрії і Валлонії. Рішення про надання допомоги приймаються регіональною адміністрацією для великих проектів, інші рішення приймаються Регіональним Міністром економіки.

Слід зазначити, що найважливішим обов'язком європейської національної держави залишається соціальна солідарність. Однак глобальна конкуренція і необхідність скорочення соціальних витрат виробництва призвели до значного зростання напруженості. Ідентичності також змінюються, стають більш складними і багатогранними, вони формуються регіоном, етнічністю і гендером, а також традиційними факторами нації і класу.

Такі фактори в різних контекстах створюють різні форми регіоналізму та територіальної політики. У результаті цього процесу, з одного боку, регіони являють собою політичну арену, яка задає рамки розгляду різних проблем, обговорення політики, прийняття рішень та розподілу ресурсів. Цьому сприяє тенденція до децентралізації в політиці і соціальних рухах та послідовна тенденція прийняття територіальної системи координат при обговоренні політики. З другого боку, загострення конкуренції за інвестиції, ринки та інші можливості на основі простору може призвести до заміни політичного суперництва всередині регіонів міжрегіональною конкуренцією. У ході цього регіони починають брати участь у нових системах прийняття рішень.

Сьогодні регіони стають новими просторами побудови політики як систем дії і самостійних учасників глобального порядку, за якого держави позбавляються своєї посередницької монополії та здатності контролювати власні просторові економіки. Регіони, як і раніше, взаємодіють зі своїми державами, але в них також є прямі зв'язки з міжнародними режимами і з глобальним ринком. Їх становище в межах цих нових систем дії визначається незалежно від їх відносин із державою. У рамках режимів, на зразок Європейського Союзу, вплив виявляється багатьма способами і через різні канали. Становище регіонів на міжнародному ринку залежить не від політичних каналів представництва, а від конкурентних переваг та вміння успішно їх використовувати.

Цікавий досвід у країнах ЄС накопичений агентствами регіонального розвитку, створення і функціонування яких багато в чому сприяє процесам децентралізації влади та деконцентрації фінансових ресурсів. Як поширену організаційну форму агентств М.Лендшел визначає державну інвестиційну корпорацію, де основу її діяльності складає політика концентрації державних інвестицій, які спрямовувалися б на розвиток міст, а ті, у свою чергу, справляли б позитивний економічний вплив на віддалену економічну периферію. Автор доводить, що від політики домінування державних інвестицій у країнах-членах поступово перейшли до пайового фінансування регіональних проектів з боку федерального центру, регіону або місцевих громад, що сприяло об'єднанню всіх груп інтересів заради досягнення цілей регіонального розвитку [3, с. 88-91].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Об'єднана Європа має досить значні успіхи щодо впровадження регіональної політики. Певний інтерес для використання в сучасних умовах державно-управлінської діяльності в Україні мають діючі структури управління, які сформовані країнами ЄС. Саме врахування досвіду їх функціонування дасть змогу побудувати дієву регіональну політику, в нових суспільно-політичних умовах якнайшвидше сформувати сучасні механізми державного регулювання соціально-економічних процесів на територіальному рівні, підвищити ефективність прийняття та виконання управлінських рішень, спрямованих на забезпечення сталого регіонального розвитку регіонів.

Оновлення потребує механізм планування та програмний підхід, який вже застосовується в нашій країні у вигляді цільових програм розвитку регіонів, який слід розвивати й удосконалювати з урахуванням сучасних умов. У створенні подібних систем європейський досвід вказує на наявність певних умов і факторів, які підтверджують їх успіх. Саме цей напрям може стати в подальшому перспективним при дослідженні шляхів удосконалення системи державного регулювання соціально-економічних процесів на регіональному рівні. Також об'єктом дослідження можуть бути особливості проведення регіональної політики в постсоціалістичних країнах-членах ЄС, позитивні досягнення якої будуть корисні в українській практиці.

Список використаних джерел

1. Виступ Президента України В. Ф. Януковича на засіданні Ради регіонів 21 берез. 2013 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/27195.html>
2. Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні : аналіт. доп. / С. О. Біла, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко, В. І. Жук ; за ред. С. О. Білої. - К. : НІСД, 2011. - 80 с.
3. Лендъєл М. Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи / М. Лендъєл // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. - К. : Логос, 2000.
4. Семиноженко В. П. Новий регіоналізм / В. П. Семиноженко, Б. М. Данилишин. - К. : Наук. думка, 2005. - С. 19.
5. Чужиков В. І. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія : монографія / В. І. Чужиков. - К. : КНЕУ, 2008. - С. 184.
6. Хартія регіоналізму : прийнята Європейським Парламентом. - 1988.

Дмитро Сухінін,

*кандидат наук з державного управління,
здобувач кафедри менеджменту
та управління проектами ДРІДУ НАДУ*

Сучасний стан застосування оцінювання, моніторингу та контролю в системі управління якістю місцевих послуг в Україні: основні проблеми та стратегічні пріоритети

У статті здійснюється аналіз основних проблем у застосуванні оцінювання, моніторингу та контролю в системі управління якістю муніципальних послуг в Україні; визначаються основні пріоритетні напрями удосконалення використання оцінювання, моніторингу та контролю в органах місцевого самоврядування України.

Ключові слова: муніципальні послуги, моніторинг, оцінювання, контроль, система управління якістю.

In this article is making an analysis of the main problems in utilization of evaluation, monitoring and control in the quality management system of municipal services in Ukraine; are defining the main priorities of improvement of evaluation, monitoring and control in the bodies of local self-government of Ukraine.

Key words: municipal services, monitoring, evaluation, control, quality management system.

Постановка проблеми. Система управління якістю (СУЯ) - це засіб, за допомогою якого організація спрямовує та контролює всі види своєї діяльності, що мають вплив на якість продукції або послуги. СУЯ складається з таких елементів: організаційна структура, планування, процеси, ресурси, документація [5, с. 43].

Невід'ємними складовими системи управління якістю є моніторинг, оцінювання та контроль. У цілому вся система управління якістю побудована на трьох складових: оцінюванні, моніторингу та контролі, але найважливішим серед них є саме оцінювання.

Система управління якістю - це складова загальної комплексної системи управління організацією та процесом діяльності (в органах місцевого самоврядування - процесом надання послуг населенню), що побудована на певних стандартах і критеріях, та поєднує в собі системи оцінювання, моніторингу й контролю якості виконання.

В Україні система управління якістю почала використовуватись із 2001 р., але повноцінно вона не працює і досі. Не всі органи місцевого самоврядування використовують її можливості в повному обсязі; в окремих випадках застосування такої оцінної системи має суто формальний характер.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед останніх публікацій з означеного питання слід виділити працю Л.В.Прудиус "Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід", в якій досить детально досліджуються можливості оцінювання якості надання послуг [10]. Заслуговує на увагу підручник фахівців Національної академії державного управління "Загальні засади місцевого самоврядування в Україні", упорядниками якого є такі науковці, як В.М.Вакуленко, М.К.Орлатий, О.С.Ігнатенко та інші. У підручнику серед іншого досліджуються й окремі аспекти моніторингу, оцінювання та контролю в системі органів місцевого самоврядування [3].

Усі науковці, які вивчають ці питання, наголошують на існуванні певних проблем на шляху до широкого застосування вищезазначеної системи управління якістю в органах місцевого самоврядування України. Так, деякі дослідники зазначають, що "існуюча система надання публічних послуг не завжди чітко розмежовує відповідальність за надання неякісних послуг на-

селенню між різними рівнями публічної влади, не забезпечує своєчасне надання послуг, їх відкритість, прозорість та ін. Така ситуація визначає необхідність удосконалення механізмів надання публічних послуг населенню та забезпечення реалізації цілей адміністративної реформи" [13, с. 3].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на існування певної кількості наукових розробок з питань моніторингу, оцінювання та контролю за якістю муніципальних послуг в Україні, питання ще потребує значної уваги науковців. Як правило, вчені розглядають означені питання в окремо взятому напрямі, як-от контроль за якістю, моніторинг та оцінювання якості тощо. Водночас комплексних досліджень з цієї проблематики вкрай недостатньо. Суттєвої уваги науковців потребують питання вдосконалення оцінювання, моніторингу та контролю в системі управління якістю муніципальних послуг та діяльності органів місцевої влади в цілому.

Метою статті є аналіз та визначення основних проблем застосування підходів оцінювання, моніторингу та контролю за якістю муніципальних послуг в Україні на сучасному етапі, а також визначення основних пріоритетних напрямів їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. На думку вітчизняних науковців, основними проблемами в процесі запровадження СУЯ в органах місцевого самоврядування України є такі:

- метою запровадження СУЯ визначається лише здобуття сертифіката, а не покращення управління містом, селищем, селом у цілому та підвищення якості муніципальних послуг;
- "прорадянська" ієрархія та система управління у виконавчих органах місцевих рад, слабка комунікація між окремими структурними підрозділами;
- незацікавленість із політичних мотивів вищих управлінців у запровадженні СУЯ;
- існуючий менталітет працівників та керівників, які не сприймають нових рішень та упереджено ставляться до будь-яких нових ініціатив, їх професійна некомпетентність;
- відсутність на початковому етапі роботи мотивації, визначених цілей впровадження стандарту ISO 9001:2001 серед більшості муніципальних службовців;
- незрозумілість та суперечливість законодавчих актів, які регулюють порядок діяльності органів самоврядування, та посилення на верховенство законодавчих актів по відношенню до вимог стандарту;
- складна термінологія стандарту ISO 9001:2001 є незрозумілою працівникам органів самоврядування та малоадаптованою до реальних умов їх діяльності [6, с. 21-22].

Не можна не погодитись із тим, що "аналіз сучасного стану надання публічних послуг населенню свідчить, що публічні послуги іноді надають-

ся не в повному обсязі. Окремі види послуг взагалі не надаються, що негативно позначається на іміджі місцевих органів влади". Як вихід із такої ситуації автори цього висловлювання пропонують такі кроки: "вдосконалення нормативно-правової бази, впровадження системи управління якістю на основі стандарту ISO серії 9001 та подальшого пошуку шляхів підвищення якості у сфері надання публічних послуг" [13, с. 5].

На необхідності застосування в Україні системи управління якістю в повному обсязі наголошують і інші науковці. "В Україні, яка бачить своє майбутнє в європейській інтеграції", - відмічають представники харківської школи, - існує нагальна потреба у створенні системи державного управління та місцевого самоврядування на засадах запровадження стандартів реальної демократії, що орієнтовані на розв'язання проблем кожної людини. Відсутність усталених вимог до надання послуг на базовому рівні місцевого самоврядування породжує низку суспільних проблем із наслідками неефективного сприйняття діяльності місцевої влади. Запровадження системи управління якістю в діяльність органів місцевого самоврядування в Україні є нагальною потребою" [1, с. 20]. З даним висловлюванням не можна повністю погодитись, оскільки починаючи з 2001 р. в Україні впроваджується система управління якістю, а відповідні підрозділи звітують про її активне застосування, але реальна ситуація така, що, СУЯ застосовується в органах місцевого самоврядування, але здебільшого досить формально. Водночас слід зазначити, що не всі органи місцевого самоврядування застосовують цю систему.

Якщо узагальнити всі сучасні проблеми в означеній сфері, то можна зробити висновок щодо необхідності в Україні інституціоналізувати процеси моніторингу та оцінювання якості послуг. Очікування споживача стосовно того, як він має отримати послугу, можна визначати через регламентацію процедури надання послуги, тобто шляхом створення інституційного стандарту. Коректно розроблений стандарт на публічну послугу може стати: мірою очікувань громадян-платників податків; інструментом для вимірювання ефективності публічного управління та визначення бюджету для окремих послуг; засобом сприяння доброякісному плануванню бюджетних доходів та витрат. Запровадження стандартів публічних послуг разом із системою показників та інструментарієм вимірювання ступеня реалізації встановленого стандарту в Європі вважають практичним виконанням конституційного права громадян на отримання загальнодоступних публічних послуг однакового рівня. Такий підхід до забезпечення якості послуг є поширеним як у країнах Європи, так і в США [12].

Водночас в Україні стандарти публічних послуг застосовуються лише в тих органах публічної влади, які запровадили системи управління якістю (органів, що сертифіковані або наближаються до цього, налічується менш

десяти). Отже, практично відсутнє загальновизнане поняття "стандарт публічної послуги", не розроблено типової структури (моделі) стандарту публічної послуги.

Ситуація в Україні поступово змінюється на краще під впливом досить активного руху до створення в органах публічної влади систем управління якістю, які отримали визнання в Європейському співтоваристві та в усьому світі і передбачають розробку переліків та стандартів надання публічних послуг кожним суб'єктом цієї діяльності відповідно до його повноважень та специфіки. Проте за умов децентралізації і некоординованості діяльності з розробки стандартів негативним наслідком може стати неповна сумісність стандартів за структурою, змістом та вимогами до надання якісних публічних послуг. Це може призвести до порушення прав людини на отримання загальнодоступних суспільних послуг однакового рівня. На сьогодні координація роботи з упровадження стандартів публічних послуг (крім адміністративних послуг) потребує суттєвого вдосконалення.

Важливим аспектом ефективного здійснення моніторингу та оцінювання якості надання муніципальних послуг є відповідне нормативно-правове забезпечення. В Україні дане питання практично не вирішене, відсутні нормативно закріплені методики проведення моніторингу та оцінювання, на відміну від інших розвинених демократичних країн світу, де існують чітко визначені та нормативно закріплені технології, підходи, методи, шляхи організації та проведення моніторингу й оцінювання якості муніципальних послуг. Так, наприклад, лише у Великобританії існує близько 25 різноманітних настанов з питань проведення моніторингу та оцінювання в системі органів місцевого самоврядування, зокрема, що стосується надання ними послуг населенню, які визначені та затверджені законодавчо і є обов'язковими для застосування.

В Україні назріла необхідність розробки та прийняття окремих законів щодо проведення моніторингу та оцінювання якості муніципальних послуг. У чинних нормативно-правових актах моніторинг та оцінювання лише або поверхово згадуються, або не згадуються взагалі. Наприклад, у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" немає жодного положення, що стосувалося б моніторингу та оцінювання як діяльності органів місцевого самоврядування в цілому, так і послуг, що ними надаються.

Серед усіх нормативно-правових актів, що на сьогодні діють на території України, слід виділити Постанову Кабінету Міністрів України "Про моніторинг соціально-економічного розвитку малих міст і селищ" від 2 квітня 2009 р. за № 288 [8]. В ній зазначається, що з метою визначення оцінки соціально-економічного становища малих міст і селищ, своєчасного виявлення негативних тенденцій їх розвитку та забезпечення прийняття управлінських рішень Кабінету Міністрів України постановляє запровадити про-

ведення моніторингу соціально-економічного розвитку малих міст і селищ. Для проведення моніторингу використовуються показники соціально-економічного розвитку малих міст і селищ. На жаль, у Постанові відсутні будь-які інші положення, в тому числі і регламентаційного характеру, що стосуються технологій проведення моніторингу.

Більше уваги питанням моніторингу та оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування приділяється в Концепції нової державної регіональної політики України від 2008 р., в якій окремий параграф присвячений моніторингу регіонального розвитку. Зазначається, що моніторинг державної регіональної політики, регіонального розвитку, виконання державних регіональних програм здійснюється шляхом встановлення відповідних індикаторів, визначення уповноважених на його проведення інституцій, системи оприлюднення результатів такого моніторингу.

Система моніторингу державної регіональної політики включає відстежування:

- стану та тенденцій соціально-економічного розвитку України з аналізом їх відповідності цілям державної регіональної політики;
- стану та тенденцій соціально-економічного розвитку кожного регіону;
- досягнення цілей, визначених у нормативно-правових актах та інших документах, що стосуються регіонального розвитку (стратегій, угод, програм, проектів) [4, п. 7].

Важлива роль відведена показникам та індикаторам моніторингу регіонального розвитку. Окремо розглядаються показники оцінювання стану регіонального розвитку та показники й індикатори діяльності керівників. Дані індикатори та підходи до їх визначення є актуальними і для органів місцевого самоврядування при оцінюванні їх діяльності та якості муніципальних послуг. Зокрема, у Концепції зазначається, що моніторинг здійснення державної регіональної політики забезпечується поєднанням статистичного обліку, іншої звітності, проведенням аналітичних досліджень та аналізів, звітів, доповідей державних органів та незалежних організацій.

Основними індикаторами, що застосовуються для оцінки регіонального розвитку, є показники, які характеризують динаміку зростання соціальних стандартів, вартості робочої сили, землі, об'єктів нерухомості, міграцію населення, рівень злочинності, індекс людського розвитку порівняно із середньоукраїнськими показниками. Оцінка діяльності керівників органів виконавчої влади в регіонах здійснюється за індикаторами, що впливають із завдань державної регіональної політики, та визначаються повноваженнями керівника.

Окремим напрямом оцінювання якості діяльності органів місцевої влади є контроль. Відповідно до ст. 20 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" державний контроль за діяльністю органів і посадо-

вих осіб місцевого самоврядування може здійснюватись лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень [11, с. 133]. Відповідно до ч. 2 ст. 76 даного Закону органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Контроль здійснюється шляхом: аналізу актів органів місцевого самоврядування; надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади; проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [11, с. 180].

У Постанові Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади" зазначається, що контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві держадміністрації та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, а у випадках, передбачених законодавством, - на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи. Контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Згідно з цією Постановою виконавчі органи сільських, селищних, міських рад один раз на півріччя до 10 числа місяця, що настає за звітним періодом надсилають інформацію про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади до органів, що здійснюють контроль [9].

Незважаючи на існування певних нормативно-правових актів з питань контролю в органах місцевого самоврядування, усі форми контролю не реалізовані повною мірою у сучасній вітчизняній практиці місцевого самоврядування. Це стосується як внутрішнього контролю, що підрозділяється на стратегічний та операційний контроль, так і зовнішнього контролю, зокрема з боку зовнішніх експертів та громадськості. Така форма контролю, як громадській контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, зокрема у сфері надання послуг населенню, в Україні практично не реалізована.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Отже, на сучасному етапі розвитку України методи та підходи оцінювання, моніторингу та контролю ще потребують свого вдосконалення та більш ефективного впровадження в практику діяльності органів місцевого самоврядування. Основними пріоритетними напрямками вдосконалення засто-

сування підходів моніторингу, оцінювання та контролю в органах місцевого самоврядування України на сучасному етапі є:

- удосконалення нормативно-правової бази з питань проведення моніторингу, оцінювання та контролю якості муніципальних послуг;
- створення повноцінних умов (організаційних, нормативно-правових) для запровадження та розвитку такої форми, як громадський контроль за якістю муніципальних послуг;
- розвиток міжсекторної співпраці на місцевому рівні - більш активна та продуктивна співпраця всіх суб'єктів місцевого розвитку, зокрема представників бізнес-структур, неурядових організацій, активних громадян з органами місцевого самоврядування над спільним вирішенням питання покращення якості муніципальних послуг.

Подальші наукові дослідження мають стосуватись розробки вищезазначених пріоритетних напрямів удосконалення процесів здійснення моніторингу, оцінювання та контролю в органах місцевого самоврядування України, зокрема що стосується надання ними послуг населенню. Так, подальших наукових розробок потребують питання нормативно-правового забезпечення застосування в Україні моделей моніторингу та оцінювання якості муніципальних послуг, а також теоретико-методологічного забезпечення цих процесів.

Список використаних джерел

1. Антикризисні стратегії в державному управлінні : метод. рек. / [авт. кол. : В. В. Корженко, Н. М. Мельтюхова, Н. С. Миронова та ін.]. - К. : НАДУ, 2008. - 52 с.
2. Винницький Б. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / Б. Винницький, М. Лендшел, Ю. Ратейчак ; Проект партнерства Канада-Україна "Регіон. врядування та розвиток". - К. : К.І.С., 2007. - 120 с.
3. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / авт.-упоряд. : В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, О. С. Ігнатенко [та ін.] ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К. : НАДУ, 2010. - 401 с.
4. Концепція нової державної регіональної політики України від 2008 року [Проект] / [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://minregionbud.gov.ua/index.php?id=777>
5. Механізми професіоналізації органів місцевого самоврядування в контексті забезпечення сталого розвитку територіальної громади : наук. розробка / [авт. кол. : О. І. Сушинський, А. О. Каляєв, І. О. Дробот, О. Г. Сидорчук]. - К. : НАДУ, 2009. - 64 с.
6. Методичні рекомендації щодо розроблення та впровадження систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 в органах виконавчої влади. (Додаток до спільного наказу Держспоживстандарту Ук-

раїни та Головного управління державної служби України від 31 лип. 2006 р. № 273/221).

7. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / Б. Винницький, М. Лендшел, Ю. Ратейчак, І. Санжаровський ; за ред. І. Санжаровського, Ю. Полянського ; Проект партнерства Канада-Україна "Регіональне врядування та розвиток". - К. : К.І.С., 2007. - 79 с.

8. Про моніторинг соціально-економічного розвитку малих міст і селищ : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 квіт. 2009 р. № 288 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>

9. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 берез. 1999 р. № 339 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>

10. Прудіус Л. В. Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід : наук. розробка / Л. В. Прудіус. - К. : НАДУ, 2010. - 40 с.

11. Регіональна політика України: інституційно-правове забезпечення : зб. офіц. док. / за ред. З. Варналія ; упоряд. : З. Варналій, Є. Жемеренко, В. Жук та ін. - К. : НІСД, 2004. - 521 с. - (Серія: "Регіональний розвиток". Вип. 6).

12. Сухінін Д. В. Формування політики надання якісних муніципальних послуг : дис. ... канд. наук з держ. упр. / Сухінін Д. В. - Дніпропетровськ, 2008. - 177 с.

13. Удосконалення механізмів надання публічних послуг населенню : метод. рек. / Б. Г. Савченко, К. І. Мельникова, Ю. В. Боковікова та ін. ; [за заг. ред. Б. Г. Савченка]. - К. : НАДУ, 2009. - 28 с.

Куванычбек Шадыеков,

кандидат юридических наук, доцент,

заведующий отделом государственного управления

и кадровой работы Аппарата Правительства

Кыргызской Республики

Реформирование территориальной организации власти и управления в Кыргызской Республике: проблемы и перспективы

В настоящей статье рассматривается проблематика реформирования территориальной организации власти и управления в Кыргызской Республике. Фокус исследования направлен на выявление проблем организации территориального устройства власти и управления, вопросов повышения эффек-

тивности взаимодействия территориальных структур в рамках реализации нормативно закреплённого принципа разграничения функций и полномочий между различными структурами управления.

Ключевые слова: территориальная власть, децентрализация государственной власти, делегированные государственные полномочия, местные государственные администрации, муниципальные органы, функции.

This article focuses on the problems of reforming the territorial organization of power and administration in the Kyrgyz Republic. The focus of research is aimed at identifying the problems of organizing territorial system of power, to enhance the effectiveness of territorial structures cooperation in the framework of realization the legally determined principle of separation of functions and powers between the different structures of governance.

Key words: territorial authority, decentralization of state power, delegated state authority, local public administration, municipal authorities, functions.

Постановка проблемы. С момента развала Советского Союза и обретения Кыргызской Республикой суверенитета начинается новый отсчет развития современного национального обустройства местной власти, построенной на началах местного самоуправления.

Кыргызстан, провозгласив курс на осуществление экономических и демократических реформ, повышение эффективности государственного управления, особое место во всех преобразованиях отвел реформе государственной власти посредством преобразований территориального устройства власти и развития местного самоуправления. Данная реформа, охватывая своими институтами почти все стороны демократической организации местной жизни, дает возможность рациональным способом децентрализовать и деконцентрировать многие функции государственной власти, перенести принятие решений по всем вопросам местной жизни в территориальные сообщества, стимулируя тем самым активность граждан и обеспечивая их реальную сопричастность к таким решениям.

Анализ последних исследований и публикаций. Вопросы реформирования территориальной организации власти и управления остаются открытыми по настоящее время.

В современной отечественной истории развития проанализированы работы (монографии, статьи, доклады), посвященные вопросам централизма и демократизма, трансформации государственной власти, децентрализации и местного самоуправления таких теоретиков и практиков, как О.А.Тогусаков, Т.К.Койчуев, Т.Э.Омуралиев, А.А.Карашев, А.О.Кожошев, О.С.Тарбинский, К.Б.Шадыбеков, Т.И.Ганиева [1; 2] и др.

В отдельных исследованиях, к примеру докторских диссертациях А.А.Акунова и Э.Э.Дуйсенова, изучаются историко-правовые проблемы государственного управления Кыргызской Республики (КР) и Республики Казахстана (РК). Однако их фокус заострен на исторических аспектах общей системы государственного управления и государственной службы, при-

чем без учета специфики реформирования территориальных органов власти и управления.

Анализ текущего состояния изученности проблем реформирования системы государственного управления Кыргызстана в особенности ее территориального властного устройства по существу оставлен без должного научно-теоретического внимания. Как следствие это дает возможность выделить несколько нерешенных проблем: полное отсутствие научных работ, посвященных комплексному исследованию реформирования территориальной организации системы власти и управления, аспектов децентрализации государственной власти как по вертикали государственного управления, так и с учетом делегирования государственных полномочий местному самоуправлению, обозначения проблематики эффективного построения территориальной вертикали управления и организации эффективного взаимодействия территориальных структур между собой.

Цели статьи. Акцентируя внимание на результатах реформирования территориальной организации власти и управления, настоящее исследование направлено на анализ результатов проведенной реформы местной власти и управления, выявление ключевых проблем в осуществлении эффективного управления и взаимодействия на местах, анализа вопросов управленческой и правовой сущности норм законодательства при реформировании местной государственной власти и внедрении института местного самоуправления.

Изложение основного материала. Кыргызстан, приступив в 1991 г. к реформированию системы местной власти, вынужден был либо выбрать одну из апробированных в мире схем:

- модель, где территориальная организация власти строится на началах местного самоуправления, рассматриваемого как автономный институт, на который влияние государства минимально, либо модель, где местное самоуправление рассматривается как продолжение государственной власти и управления, в силу чего влияние государства на самоуправление достаточно существенно;
- либо выработать свою национальную модель устройства территориальной организации власти.

Начальным шагом в реформировании системы организации территориальной власти и управления местной жизнедеятельности стало принятие 19 апреля 1991 г. Закона "О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан" [3], предусматривающего развитие местных советов народных депутатов (местных кенешей) не как учреждений государственной власти, а как представительных органов самоуправления.

С этой целью местные кенешы всех уровней (сел, поселков, городов, районов, областей) были наделены всей полнотой представительной, а по-

сле упразднения в августе 1991 г. коммунистических партийных структур, и реальной исполнительной власти на местах. Однако отсутствие навыков коллективного управления, утвердившаяся практика согласования всех вопросов местной жизни по единой вертикали управления не позволили местным кенешам стать органами, реально и самостоятельно решающими вопросы местного значения, а также подлинными центрами развития принципов самоуправления. А образование в начале 1992 г. института государственных администраций на уровне районов и областей, представляющих исполнительную государственную власть на местах, сделала роль местных кенешей всех уровней в решении местных задач символичной.

В результате действовавшая еще с союзных советских времен единая система местных кенешей, начиная с села до области, с унифицированной структурой полномочий, а также идентичные органы территориального общественного самоуправления (домкомы, квартальные и т.д.) было тем, что институционально объединяло все территории и их жителей в вопросах реализации права на местное самоуправление.

Реформа системы управления в каждой первичной административно-территориальной единице (село, поселок, город) сопровождалась своими организационными особенностями и спецификой перевода территории на принципы самоуправления. По сути, акцент в реформе местной власти делался на организации исполнительной муниципальной власти на базе государственных структур управления на той или иной территории.

В селах и поселках Кыргызской Республики изначально осуществляли деятельность сельские (поселковые) кенешы как органы местного самоуправления, и именно у них была сосредоточена территориальная представительная и исполнительная власть, где исполнительная власть реализовывалась председателем сельского кенеша. Впервые разделение этих институтов произошло в 1996 г., когда на основании Указа Президента Кыргызской Республики "Об усилении роли и ответственности глав местных государственных администраций и органов местного самоуправления" [4] от 20 марта 1996 г. были образованы айыл окмоту (сельские управы) как исполнительно-распорядительный орган и самостоятельный субъект исполнительной власти местного самоуправления.

Создание айыл окмоту (сельских управ) происходило на базе упразднения сельских комитетов, действовавших как органы территориального общественного самоуправления, подотчетных своим общим собраниям, их образовавшим. Тем не менее, почти до 2 февраля 2006 г., даты внесения изменений в Закон Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" от 12 января 2002 г., законодательно устанавливалось, что представительный орган самоуправления - кенеш, и исполнительный - айыл окмоту, возглавляет одно должностное лицо -

глава айыл окмоту*. Окончательно разделение совмещения должности председателя сельского (поселкового) кенеша и главы исполнительно-распорядительного органа (айыл окмоту) осуществилось лишь с введением в действие новых редакций Конституции Кыргызской Республики [5] от 23 октября 2007 г. и Закона Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" от 29 мая 2008 г. На их основе, глава аильного округа** избирался депутатами аильного (поселкового) кенеша путем тайного голосования сроком на четыре года из числа кандидатур, представляемых, как правило, на альтернативной основе, главой государственной администрации района - акимом по согласованию с главой государственной администрации области - губернатором и уполномоченным государственным органом по делам местного самоуправления. Сегодня после законодательных изменений 2011 г. глава айыл окмоту избирается депутатами айылного кенеша путем тайного голосования на срок созыва айылного кенеша из числа кандидатур, выдвигаемых депутатами айылного кенеша, а также представляемых главой государственной администрации района - акимом.

Реформа местной власти на уровне городов республики происходила в период с 1998 по 2001 гг. (а в г. Бишкек - в 1995 г.) и заключалась в образовании исполнительных органов местного самоуправления на базе упразднения на тот момент действовавших городских государственных администраций. Причем административно-территориальный статус города непосредственно влиял на систему образования исполнительных органов местного самоуправления и осуществления ими деятельности по оперативному управлению делами городского значения.

В городах со статусом районного значения, где с 1998 г. управление началось осуществляться на принципах местного самоуправления, были образованы исполнительные органы самоуправления - городские управы при городских кенешах [6, с. 2]. Эти муниципальные органы возглавлялись главой города, который являлся "высшим должностным лицом на территории города, одновременно выполняющим обязанности председателя городского кенеша, руководителя городской управы и первого заместителя главы районной государственной администрации". То есть глава города являлся одновременно и работником муниципалитета, и представителем государства на территории. Глава города назначался "сроком на 4 года главой обла-

* С 2001 г. глава айыл окмоту, согласно Указу Президента КР от 17 января 2001 г. № 28, получает статус главы местного самоуправления - высшего должностного лица местного самоуправления территории.

** Аильный округ - административно-территориальная единица, в границах которой местное сообщество осуществляет местное самоуправление. Аильный округ может состоять из одного или более айылов (ст. 2 Закона КР "О местном самоуправлении и местной государственной администрации").

стной государственной администрации по представлению главы районной государственной администрации из числа депутатов городского кенеша и с согласия большинства депутатов" [6]. Начиная с 2001 г. главы городов районного значения стали избираться на тех же условиях, что и главы сел и поселков сроком на 4 года населением путем свободных, всеобщих и прямых выборов. Они так же как и в селах продолжали возглавлять представительный и исполнительный орган городского самоуправления.

Механизм избрания главы города районного значения несколько раз видоизменялся с принятием соответствующих законодательных новшеств. Изменения 2008 г. установили, что "глава города районного значения избирается депутатами соответствующего местного кенеша путем тайного голосования сроком на четыре года из числа кандидатур, представляемых, как правило, на альтернативной основе, главой государственной администрации района акимом по согласованию с главой государственной администрации области губернатором и уполномоченным государственным органом по делам местного самоуправления. Глава города руководит деятельностью городской управы" (ст. 41, 43 Закона КР "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" от 29 мая 2008 г.). После 2011 г. законодательно определено, что мэры городов (была принята единая форма, что во всех городах исполнительную власть осуществляют мэры) избираются городским кенешем на срок его созыва. Право на выдвижение кандидатуры на должность мэра имеют фракции городского кенеша и Премьер-министр (ст. 43 Закона КР "О местном самоуправлении" от 15 июля 2011 г.) [7].

В городах с республиканским (г. Бишкек и Ош) и областным статусом исполнительную власть самоуправления стали осуществлять мэрии, действующие на территории города наряду с городскими кенешами. Управление городскими делами на принципах местного самоуправления в столице республики г. Бишкеке стало осуществляться с 1995 г., а в остальных городах областного и республиканского статуса с момента введения в действие Указа Президента КР "Об основах организации местного самоуправления в городах областного подчинения Кыргызской Республики" [8] от 2 мая 2001 г. № 153. Процесс перевода данных территорий на принципы местного самоуправления так же заключался в том, чтобы сформировать исполнительные органы городского самоуправления.

На базе упраздненных соответствующими указами Президента КР городских государственных администраций были образованы мэрии, а вместо должности главы городской государственной администрации введены должности мэров, возглавляющих мэрии. Таким образом, на территории городов стали действовать городские кенешы, являвшиеся представительными органами местного самоуправления, и исполнительные органы - мэрии. Руководство этими муниципальными органами изначально самостоятель-

но осуществлялось, соответственно, председателем городского кенеша и мэром, избираемым на свою должность на альтернативной основе депутатами на сессии городского кенеша по представлению Президента Кыргызской Республики.

В Кыргызской Республике принципы местного самоуправления одними из первых получили апробацию в г. Бишкеке - столице республики, где в соответствии с Указом Президента КР от 15 декабря 1994 г. № УП-326 упразднялась должность главы городской государственной администрации и вводилась должность главы местного самоуправления г. Бишкека. Глава местного самоуправления г. Бишкек являлся "главным государственным должностным лицом - представителем Президента и Правительства Кыргызской Республики в городе, ответственным за проведение государственной политики и осуществление исполнительной власти" (п. 1). При этом по Указу градоначальник должен был избираться непосредственно горожанами сроком на 5 лет (п. 2). Но уже начиная с 1998 г. (Указ Президента КР от 9 июля 1998 г. № УП 228) механизм прямых выборов мэра был изменен на принцип косвенного избрания, когда главу города избирали депутаты городского кенеша на основе альтернативного представления Президентом страны не менее двух кандидатур.

Особенность столичного самоуправления в том, что долгие годы существовал некий симбиоз государственно-муниципальной формы управления, когда мэр города избирался населением или городским кенешем, а главы районных администраций (Бишкек разделен на 4 района) назначались и освобождались Президентом Кыргызской Республики по консультации (предложению, согласованию) с Премьер-министром КР*.

По существу основной упор реформы территориальной системы власти и управления делался на организационные преобразования, затронувшие первичный территориальный уровень - города, поселки и айлы. Эти территории были переведены на принципы местного самоуправления.

В результате система территориальной организации власти и управления постепенно приобрела следующий облик:

- на уровне областей и районов государственную власть представляют местные государственные администрации, возглавляемые главами государственных администраций (акимами в районе и губернаторами в области). Причем в области с 2012 г. вместо должности главы областной государствен-

* Принцип назначения глав районов в городе Бишкеке, по существу, был идентичен процедуре назначения и освобождения глав районных и областных государственных администраций. Почти так же до последнего времени было и с вице-мэрами, решение по которым принималось в Правительстве страны. Тем не менее, с учетом изменений в законодательстве Кыргызской Республики, связанным с принятием новой редакции Конституции КР от 27 июня 2010 г. и Закона КР "О местном самоуправлении" от 15 июля 2011 г., процедура назначений и освобождений руководителей территориальных муниципальных органов управления стало прерогативой мэра.

ной администрации - губернатора была введена должность "полномочный представитель Правительства в области", а областные государственные администрации были преобразованы в аппараты полномочных представителей Правительства в области. Эти организационные преобразования были осуществлены в рамках реализации норм Конституции КР [9] и конституционного Закона КР "О правительстве Кыргызской Республики" [10];

- на уровне городов и сел действует система органов местного самоуправления, состоящая из представительных и исполнительных органов местного самоуправления, а также общественных территориальных органов самоуправления. Укоренились являющиеся неотъемлемой частью системы народовластия непосредственные формы волеизъявления населения - курултаи, сходы, собрания жителей, где в результате прямого участия граждан вполне могут решаться многочисленные вопросы местной жизни.

В итоге современная действительность такова, что на территориальном уровне действуют государственная власть и местное самоуправление.

Выводы. Анализ текущей ситуации на местах свидетельствует, что реформирование территориального устройства власти и переход от советской модели устройства еще не завершен. Существует самая важная проблема - четкое разграничение функций между каждым уровнем управления, между государственными органами власти в лице местных государственных администраций и территориальных подразделений министерств и ведомств и органами местного самоуправления. Осуществляемые изменения в организационной территориальной схеме управления вызывают необходимость перераспределения полномочий между всеми уровнями местной власти: область, район, город, сельский населенный пункт.

Фундаментальным условием успешного функционирования территориальных органов власти и управления является четкая реализация конституционного принципа о разграничении функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления. В этом же аспекте находится и решение вопроса функциональной оптимизации как между территориальными уровнями управления, так и внутри самой организационной структуры местного самоуправления.

В этой связи необходимо, чтобы на органы местного самоуправления возлагались только те функции, которые они могут исполнить, то есть применить принцип субсидиарности. Остальные функции необходимо распределять по тем органам управления, которые в состоянии их эффективно реализовывать. Функциональное разграничение должно основываться на: во-первых, близости территориального уровня к потребителю услуг, где определяющим критерием должны быть границы действия (распространения) этой функции, во-вторых, достаточности полномочий принимать окончательное решение по функции. Поэтому в решении задачи по функцио-

нальной оптимизации, прежде всего в отношении местного самоуправления как низовой точки управления, следует в среднесрочной перспективе осуществить:

- полную ревизию функций территориальных органов власти и местного самоуправления на предмет их эффективного исполнения и ресурсного обеспечения. При этом масштаб работы должен охватить все без исключения административно-территориальные единицы. Это необходимо, чтобы точно определить какие функции успешно выполняются на той или иной территории, насколько они обеспечены ресурсами и т.д.;
- по итогам ревизии следует исключить из компетенции местного самоуправления такие функции и полномочия, которые они не в состоянии выполнять или вообще не свойственные для исполнения органами местного самоуправления.

Кроме того, целесообразно разработать и принять отдельные нормативные правовые акты, предусматривающие полномочия и ответственность органов местного самоуправления по каждой из функций местного самоуправления (вопросов местного значения) и отразить их в отраслевом законодательстве. Это обосновано тем, что функциям как направлениям деятельности, должны соответствовать полномочия как механизм (способ) реализации функции. В нормативных правовых актах, регулирующих исполнение органами местного самоуправления делегированных государственных полномочий, должна быть предусмотрена ответственность как органов местного самоуправления за качественное исполнение этих полномочий, так и ответственность государственных органов за обеспечение их исполнения соответствующими финансово-материальными и иными ресурсами. При этом органы местного самоуправления должны быть освобождены от ответственности в решении не свойственных им функций, если исполнение их финансово не обеспечено государством.

Перспективы дальнейшего исследования. В результате на сегодняшний день настал такой этап, когда необходимо наметить дальнейшие пути совершенствования деятельности территориальных государственных органов власти и местного самоуправления, определив долгосрочную стратегию реформы, в которой необходимо изложить системные видения конечных целей реформы, целевые приоритеты, направления децентрализации и демократизации общественно-государственного управления.

Список использованных источников

1. *Шадыбеков К. Б.* Муниципальное право Кыргызской Республики : учебник / К. Б. Шадыбеков, Т. И. Ганиева. - Бишкек, 2011. - 245 с.
2. *Шадыбеков К. Б.* Управление муниципальной собственностью в Кыргызской Республике (теория и практика) : учебник / К. Б. Шадыбеков, Т. И. Ганиева. - Бишкек, 2011. - 192 с.

3. О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан : Закон Республики Кыргызстан от 19 апр. 1991 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа : www.toktom.kg

4. Об усилении роли и ответственности глав местных государственных администраций и органов местного самоуправления : Указ Президента Кыргызской Республики от 20 марта 1996 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа : www.toktom.kg

5. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 г., Конституция Кыргызской Республики от 23 окт. 2007 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа : www.toktom.kg

6. Об организации местного самоуправления в городах районного подчинения Кыргызской Республики : Указ Президента Кыргызской Республики от 23 июня 1998 г. УП № 200 [Электронный ресурс]. - Режим доступа : www.toktom.kg

7. О местном самоуправлении : Закон Кыргызской Республики от 15 июля 2011 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа : www.toktom.kg

8. Об основах организации местного самоуправления в городах областного подчинения Кыргызской Республики : Указ Президента Кыргызской Республики от 2 мая 2001 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа : www.toktom.kg

9. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа : www.toktom.kg

10. О Правительстве Кыргызской Республики : Конституционный закон Кыргызской Республики от 18 июня 2012 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа : www.toktom.kg

Ігор Кацай,

аспірант кафедри регіонального управління,

місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Олександр Ігнатенко,

доктор технічних наук, професор,

професор кафедри регіонального управління,

місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів у забезпеченні територіального розвитку

У статті розглянуто підходи до вирішення завдань територіального розвитку за умови гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів на основі вдосконалення теоретичних схем і алгоритмів використання

модельних комплексів за визначеними рівнями. Проаналізовано інструментальні засоби за напрямом досліджень, які передбачають адаптацію моделей, узгодження вихідної інформації, а також управлінських рішень.

Ключові слова: регіон, територіальний розвиток, гармонізація інтересів, модельний комплекс, управлінське рішення.

In the article, going is considered near the decision of tasks of territorial development on condition of harmonization of national, regional and local interests on the basis of improvement of theoretical charts and algorithms of drawing on model complexes after certain levels. Tools are analysed after direction of researches, which foresee adaptation of models, concordance of initial information, concordance of administrative decisions.

Key words: region, territorial development, harmonization of interests, model complex, administrative decision.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року передбачено необхідність визначення ключових проблем регіонального розвитку, пріоритетів державної регіональної політики з погляду загальнонаціональних потреб та інтересів. І задоволення цих інтересів пов'язане з їх гармонізацією на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Зокрема, у Стратегії наголошено на тому, що слід об'єктивно оцінити економічний потенціал кожного регіону і виявити взаємні інтереси розміщених у них суб'єктів господарювання та адміністративно-територіальних одиниць. Саме забезпечення балансу інтересів на різних рівнях управління сприятиме розвитку міжрегіонального економічного співробітництва, яке передбачає вжиття пріоритетних заходів щодо розширення виробничої кооперації підприємств різних регіонів, розроблення спільних інвестиційних проєктів, регулярного обміну інформацією про потреби суб'єктів господарювання в інвестиціях [6]. Спрямованість статті на вирішення цих важливих завдань і визначає її актуальність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій за роботами О.Г.Гранберга [4], З.С.Варналія [5], В.І.Відяпіна [9] та інших свідчить, що значного розвитку набули дослідження актуальних теоретичних проблем і забезпечення кількісного аналізу просторового розрізу перспективного розвитку за рівнями його територіального представлення, а також системного моделювання територіальної структури як ієрархічної системи. За цими ж напрямками нові результати досліджень теорії державного управління, методологія та практики державного регулювання розвитку господарської діяльності, отримано, зокрема, в роботах В.М.Вакуленка [2], В.Є. Воротіна [3], Л.М.Зайцевої [10] та ін.

Але у вирішенні наукових завдань забезпечення територіального розвитку з урахуванням просторової структури регіональної економіки, а також розробки її важливого розділу - теорії міжрегіональних взаємодій в

аспектах державного регулювання господарської діяльності, поза увагою дослідників залишились питання щодо гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів при збалансуванні розвитку природно-ресурсного потенціалу регіону. *Метою статті* є дослідження в цьому напрямі.

Виклад основного матеріалу. Аналіз та узагальнення свідчать, що реалізація конструктивної ідеї синтезу у сфері забезпечення територіального розвитку дає можливість отримати важливі прикладні результати: поновлення інтеграційних тенденцій збалансованого розвитку регіонів, у яких забезпечується єдність загальнодержавних, регіональних та місцевих цілей розвитку, інтересів, управлінських рішень; доповнення і поглиблення аналізу територіальних пропорцій на загальнодержавному рівні адресним і детальним опрацюванням на регіональному і місцевому рівнях; моніторинг наслідків і здобуття оцінок ефективності реалізації великих регіональних проектів; адаптацію модельних комплексів до режиму проектних рішень з кінцевою метою їх упровадження в технологію територіального стратегічного планування.

Дослідження свідчать, що створення спеціалізованого модельного територіального комплексу має здійснюватися в два етапи. Перший етап - це розширення змісту деяких основних понять системного моделювання, таких, як "стан оптимуму системи державного регулювання", "зовнішні і внутрішні взаємозв'язки елементів комплексу", "погодженого управлінського рішення", а також з'ясування місця механізмів державного управління та наукових методів у процесі гармонізації загальнодержавних, регіональних і місцевих цілей розвитку та ін. Другий етап - власне розробка спеціалізованих модельних комплексів. Особливо важливим є другий етап досліджень, оскільки на ньому обґрунтовуються концепція, логічна структура комплексу та шляхи її програмної реалізації.

На макрорівні регіон має розглядатися як елемент територіальної організаційної системи, що впливає на темпи й пропорції сталого соціально-економічного розвитку держави, з одного боку, і який зазнає впливу господарської структурної і регіональної економічної політики - з другого. Для вивчення цих процесів можуть використовуватись різні типи міжрегіональних та регіональних моделей, наприклад [1; 4; 12]. Основу регіональних блоків у них мають становити агреговані описи виробництва та споживання продукції з урахуванням міжрегіональних взаємозв'язків, балансів фінансових, трудових ресурсів, обмежень на використання наявних виробничих потужностей.

Для забезпечення гармонізації інтересів у системі управління на мікрорівні регіон доцільно вивчати як складну систему взаємодії за територіально-господарськими зв'язками (ТГЗ) різного рангу, які доцільно описувати територіально-господарськими регіональними моделями з високим

рівнем деталізації територіальних чинників та умов економічного і соціального розвитку [11].

Модельний комплекс має формуватися на основі інтеграції прикладних загальнодержавних, регіональних і місцевих моделей, структурованих масивів відповідної інформації, створення інформаційно-комунікативного забезпечення. Узгодження результатів макро- і мікроаналізу регіонального розвитку забезпечується шляхом деталізації регіональних блоків моделей верхнього рівня, вдосконалення моделей місцевого розвитку, розробки методики проведення взаємопов'язаних розрахунків. Проблематика узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих управлінських рішень не вичерпується використанням відомих теоретичних схем і алгоритмів узгодження моделей, а передбачає аналіз типів просторової організації соціально-економічного розвитку та вибір відповідної концепції системного моделювання; адекватний концепції модельний опис соціально-економічного розвитку як складної системи взаємодіючих регіонів; розробку комплексних сценаріїв просторового розвитку регіональної економіки та вибір методичних схем організації взаємодії, найбільш ефективних для аналізу конкретних проблем територіального розвитку стосовно збалансування розвитку природно-ресурсного потенціалу регіону.

Особливе значення у вирішенні завдання гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів має надаватися інструментальним засобам. Організація взаємодії за рівнями управління повинна передбачати взаємну адаптацію моделей, що призначалися раніше для автономних режимів використання, узгодження вихідної інформації (базової та прогнозованої), вибір методики узгодження результатів розрахунків, розробку програмних засобів, що ефективно реалізують обґрунтовану методику.

Адаптація моделей. Підвищення комунікабельності соціально-економічних моделей має відбуватися шляхом деталізації регіональних блоків. Для моделей розвитку природно-ресурсного потенціалу регіону основні зміни мають стосуватися структуризації витрат і результатів, розробки класифікаторів деталізованої та агрегованої номенклатури продукції, ресурсів, послуг для представлення результатів розрахунків у термінах соціально-економічної моделі [4; 8].

Узгодження вихідної інформації (базової та прогнозованої). Природною є вимога щодо ефективності системи економічних вимірників та методики підготовки даних для моделей підсистем одного рівня територіальної диференціації. Тип моделі й система економічних вимірників також повинні узгоджуватися між собою [11]. Це стосується і масивів вихідних даних для моделей підсистем різного рівня територіальної диференціації.

Багато теоретичних схем узгодження рішень у багаторівневих системах моделей у вказаному сенсі забезпечують і узгодження прогнозованої нормативної інформації (наприклад методи ітеративного агрегування) [12].

Узгодження управлінських рішень. Теоретичну основу організації процедур гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, пов'язану з узгодженням рішень, у модельному комплексі мають становити відомі методи: декомпозиційні, рефлекторні, апроксимаційні, методи економічної взаємодії, які базуються на композиційному підході. Декомпозиційні схеми та схеми апроксимації мають характеризувати вертикальну координацію взаємодії територіальних підсистем різного рівня.

Методи економічної взаємодії описують горизонтальний тип координації управлінських рішень у підсистемах, що не є ієрархічно підпорядкованими. Інтенсивність та напрями взаємозв'язків регулюються згідно із законодавством, а також мають закладатися в економічний механізм державного управління, який, власне, і описується схемою узгодження інтересів [7].

Є ще один аспект гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів у прикладних комплексах моделей. Кінцевою метою організації взаємодії з використанням модельних комплексів є отримання досить надійних значень системи показників, що характеризує розвиток територіального об'єкта, який вивчається. Формуючи таку систему показників, слід враховувати цілі розвитку, його спадкоємність відносно ретроспективних тенденцій, внутрішні механізми та логіку процесу, досвід, знання й інтуїцію експертів та ін. Це має забезпечуватися спеціалізованими моделями різних конструкцій - нормативними, економетричними, імітаційними, експертними. Всі вони базуються на обраній сукупності економічних показників, але відрізняються передусім за типом опису зв'язків між показниками збалансування розвитку природно-ресурсного потенціалу регіону.

Узгодження альтернативних моделей не класичне, оскільки ці моделі, як правило, не пов'язані між собою так, що "виходи" одних слугують "входами" для інших. Воно досягається взаємним контролем та коригуванням вихідних умов, параметрів управління, проміжних рішень. Його мета - отримати несуперечливі оцінки одних і тих самих показників, надати переконливі пояснення розбіжностям, які виникають, обрати компромісне рішення щодо забезпечення збалансованого розвитку природно-ресурсного потенціалу регіону.

Альтернативні моделі для вирішення завдань збалансування розвитку потенціалу регіону за умови гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів можуть застосовуватися досить широко. Для аналізу територіальних пропорцій на загальнодержавному рівні доцільно використовувати оптимізаційні міжрегіональні моделі, моделі міжрегіонального балансу, економічної взаємодії регіонів, розробляти економетричну міжрегіональну модель соціально-економічного розвитку, імітаційну модель міжрегіональних взаємодій [11; 12].

На регіональному рівні можуть використовуватися статичні та динамічні моделі регіонального балансу за напрямками та сферами діяльності,

економіко-статистичні моделі динаміки соціально-економічного розвитку, в основу яких покладено методи трендового аналізу та побудову багатовимірних функцій корисності, оптимізаційні та імітаційні моделі формування ТГЗ різного рівня, експертні моделі оцінки пріоритетності цілей збалансування природно-ресурсного потенціалу регіону, що базуються на використанні методу Дельфі.

Гнучка конструкція модельного комплексу відкриває можливості для кожної змістової проблеми збалансування розвитку потенціалу регіону, вирішення якої передбачає гармонізацію загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, обрати найбільш ефективну схему організації взаємодії, що вивчається на її основі. Наприклад, вивчення взаємного впливу розвитку окремого регіону та економіки держави в цілому ґрунтується на рефлексаторному підході. Процеси економічної взаємодії регіонів та економічні методи регулювання в такій системі досліджуються з допомогою композиційного підходу до узгодження регіональних моделей, проблеми всебічної оцінки великих регіональних проектів - з допомогою апроксимаційного підходу. Декомпозиційні схеми мають використовуватися в макеті модельного комплексу для демонстрації теоретичних схем узгодження інтересів та управлінських рішень із використанням моделей різного рівня.

Особливо гостро питання гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів постає при оцінюванні великих регіональних проектів. На регіональному та міжрегіональному рівнях існує чимало об'єктів досліджень, які потребують всебічної оцінки їх розвитку, формування чи реалізації. До них передусім слід віднести регіональні програми, територіально-виробничі комплекси, окремі значні економічні заходи. Для всебічної оцінки їх ефективності можуть застосовуватися близькі за змістом методичні підходи та прийоми збалансування розвитку природно-ресурсного потенціалу регіону.

Аналіз проблеми всебічної оцінки великих регіональних проектів є досить зручним засобом перевірки комплексу моделей, що пропонуються для використання. Конструктивне обговорення цієї проблеми неможливе без синтезу моделей загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів у єдиний модельний комплекс, що допускає використання вже відпрацьованих прикладних моделей різної структури і різного рівня територіальної деталізації. Сама постановка проблеми передбачає організацію безпосередньої взаємодії, що, безумовно, усуває низку методичних труднощів, які виникають зазвичай при побудові ієрархічних систем моделей розвитку природно-ресурсного потенціалу регіону.

В основу пропонованого підходу до оцінювання великих регіональних проектів покладено зіставлення кінцевих результатів такої оцінки, отриманих з урахуванням реалізації даного проекту і без такого врахування.

До інших проблем слід віднести те, що при вбудовуванні в загальну модель програмного блоку поєднуються дві методики прогнозування її екзогенних параметрів. Частина параметрів, що не зазнає безпосереднього впливу оцінюваного проекту, визначається за усталеною методикою прогнозування загальноекономічних показників, яка базується на статистичних методах обробки статистичних матеріалів, оцінюванні впливу інновацій на динаміку макропоказників та ін. Зведені параметри варіанта реалізації регіонального проекту можуть виходити за межі первинної нормативної інформації, в основу якої покладений інший принцип прогнозування (орієнтація на досягнутий і очікуваний світовий рівні, індивідуальні прогнози зміни натуральних і вартісних деталізованих показників та ін.).

Тому в різниці цільових показників загальної моделі з включенням у неї варіанта реалізації оцінюваного проекту і без нього разом з очікуваним ефектом (позитивним або негативним) міститиметься систематична помилка, яка пояснюється можливими "ножицями" в методиках розрахунку екзогенних показників збалансування розвитку природно-ресурсного потенціалу регіону.

Висновки. Вирішення завдань забезпечення територіального розвитку за умови гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів передбачає вдосконалення теоретичних схем і алгоритмів використання моделей за визначеними рівнями, що передбачає аналіз типів просторової організації соціально-економічного розвитку та вибір відповідної концепції системного моделювання, а також адекватний концепції модельний опис соціально-економічного розвитку як складної системи взаємодіючих регіонів. При цьому необхідно розробляти комплексні сценарії просторового збалансування регіональної економіки та вибирати методичні схеми організації взаємодії, найбільш ефективні для аналізу конкретних проблем територіального розвитку. Особливого значення у таких дослідженнях слід надавати інструментальним засобам, які передбачають адаптацію моделей, узгодження вихідної інформації, а також управлінських рішень з питань збалансування розвитку природно-ресурсного потенціалу регіону.

Подальші розвідки в перспективі доцільно спрямувати на дослідження можливостей і методології використання комплексних модельних комплексів та оцінювання можливих рівнів гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів при збалансуванні розвитку природно-ресурсного потенціалу регіону.

Список використаних джерел

1. Боумен К. Основы стратегического менеджмента / К. Боумен ; пер. с англ. ; под ред. Л. Г. Зайцева, М. И. Соколовой. - М. : Банки и биржи, ЮНИТИ, 2006. - 275 с.
2. Вакуленко В. М. Державна регіональна політика : навч. посіб. / В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук. - К. : Вид-во НАДУ, 2007. - 89 с.

3. *Воротін В. Є.* Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій : монографія / В. Є. Воротін. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - 392 с.
4. *Гранберг А. Г.* Основы региональной экономики : учеб. для вузов / А. Г. Гранберг. - М. : Издат. дом ГУ ВШЭ, 2004. - 495 с.
5. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З. С. Варналія. - К. : НІСД, 2007. - 820 с.
6. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р. : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2006 р. № 1001 // Офіц. вісн. України. - 2006. - № 30. - С. 234-267.
7. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 верес. 2005 р. // Відом. Верхов. Ради України. - 2005. - № 51. - Ст. 548.
8. *Керецман В.* Вдосконалення організаційного механізму державного регулювання розвитку регіонів в Україні / В. Керецман // Упр. сучас. містом. - 2004. - № 4/10-12 (16). - С. 132-138.
9. Региональная экономика : учебник / под ред. В. И. Видяпина, М. В. Степанова. - М. : ИНФРА-М, 2007. - 666 с.
10. Регіональне управління : навч. посіб. / Л. М. Зайцева, С. М. Серьогін, Й. О. Коніщева та ін. / за заг. ред. Л. М. Зайцевої. - Дніпропетровськ : ДФ УАДУ, 2000. - 360 с.
11. *Рубинштейн А. Г.* Моделирование экономических взаимодействий в территориальных системах / А. Г. Рубинштейн. - Новосибирск : Наука, 1992. - 326 с.
12. *Суспицын С. А.* Организация территориальных расчетов с использованием модельных комплексов. Препринт / С. А. Суспицын. - Новосибирск : ИЭ ОПП, 1990. - 76 с.



Лілія Гонюкова,
доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри державної політики
та управління політичними процесами НАДУ

Особливості застосування змішаної виборчої системи в Україні

У статті проаналізовано недоліки виборчих систем та визначено причини їх змін. Охарактеризовано змішану виборчу систему як політичний компроміс. Визначено недоліки виборчого процесу 2012 р. Окреслено важливість дотримання демократичних процедур виборчого законодавства для суспільного розвитку.

Ключові слова: вибори, виборчий процес, політичні партії, виборча система, змішана виборча система.

In this article analysed disadvantages of the electoral systems and defined the reasons of its changes. Described the mixed electoral system as political compromise. Defined disadvantages of electoral process in 2012. Outlined the importance of observance of democratic procedures in electoral legislation for public development.

Key words: elections, electoral process, political parties, electoral system, mixed electoral system.

Постановка проблеми. Сьогодні проблема виборів, як і щороку, є актуальною. Демократичність політичного режиму держави визначається діючими процедурами виявлення та реалізації волі народу. Найреальніше такий вплив справляється у формі прямого народовладдя, тобто безпосередньої участі громадян у виробленні й ухваленні державних рішень і формуванні органів державної влади, а також за посередництвом обраних представників.

Нині для України актуальним є питання не стільки справедливої виборчої системи, що дасть змогу зробити народне представництво дійсним утвердженням демократичних форм та принципів виборів, скільки загального визначення і визнання виборчих процедур і правил. Для цього необхідно встановити конкретні принципи представництва, відповівши на запитання: за яких умов людина, яка обрана, є представником, і кого саме представляє обранець (суспільної групи, групи інтересів, групи тиску)? Чи має політич-

ний діяч керуватись політичною та виборчою програмою своєї партії, блоку? Чи має обранець об'єднувати інтереси різних верств суспільства? Як узгодити власні і суспільні інтереси? Який статус має народний обранець? Яким критеріям має відповідати народний обранець? Намагаючись відповісти на ці запитання, науковці розробили різні моделі представництва, в основу яких покладено ідеї довіри, делегування, мандата, пропорційності. Адже йдеться про представницьку демократію, що забезпечується за допомогою виборів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дж.Сарторі, зокрема, звернув увагу на те, що сучасні демократії залежать від виборчих процедур, а також від обмеженого врядування більшості (повноцінна діяльність опозиції) і представницької передачі влади. Великого значення правилам гри, або жорсткому дотриманню виборчих процедур, надавали також Р.Таагепера, М.С.Шугарт, М.Уоллерстайн та ін. Виборчому законодавству, процедурам, системам присвячені дослідження А.Кудряченка, Ю.Ключковського, С.Конончук, А.Мелешевича, О.Нельги, В.Погорілка, М.Рагозіна, А.Романюка, М.Ставнічук, О.Фісуна, Ю.Шведи та ін.

Невирішеними раніше частинами загальної проблеми, яким присвячується стаття, залишається питання зміни виборчої системи та її правил напередодні виборів. *Метою даної статті* є з'ясування умов дієвості обраної виборчої системи.

Виклад основного матеріалу. Демократичні вибори є одним з основних шляхів завоювання та утримання політичної влади, на противагу насильству. Вони дають змогу громадянам обирати і змінювати державних діячів. У принципі вибори - чи не єдиний засіб впливу на державних і політичних лідерів, завдяки якому навіть найпасивніші члени суспільства можуть опосередковано реалізовувати свою політичну волю й побажання. Питання сьогодні, як і 200 років тому, полягає в тому, відображає наявна форма представництва повною мірою потреби суспільства чи не відображає. Основна форма реального впливу громадян на політичний курс держави в сучасному світі є механізмом легітимного формування відповідних державних органів влади.

Відносини між парламентом, урядом і громадянами встановлюються на базі конкретних правил, що називаються виборчою системою. Результат виборів визначається, з одного боку, уподобаннями виборців, а з другого - правилами підрахунку їхніх голосів.

Змішаними виборчими системами є такі, за допомогою яких в одну й ту саму палату обирають шляхом поєднання пропорційного критерію і критерію відносної більшості (Дж.Сарторі). Це так звані паралельні змішані системи. Вони застосовуються в тих країнах, де існує необхідність досягнення компромісу між принципом представництва в парламенті різних по-

літичних сил та стабільністю сформованого ними уряду, тобто йдеться про укладення "пактів" між правлячими партіями та опозиціями (М.Уоллерстайн). Отже, в умовах протистояння політичних сил в Україні використання змішаної виборчої системи видається доречним. Але реальність виявилася дещо іншою.

За такої системи представницьких органів державної влади формування відбувається з використанням деяких (відмінних у різних національних законодавствах) елементів мажоритарної і пропорційної виборчих систем (Італія з 1993 р. - 75/25, Японія, Росія 1993-2003 рр., Німеччина, Литва, Грузія, Угорщина, Україна до 2006 р. і з 2012 р. - 50/50).

Найпростішим варіантом змішаної виборчої системи є паралельне комбінування: частина представницького органу обирається за мажоритарним принципом, частина - за пропорційним. Вибори проводяться одночасно за партійними списками у багатомандатних округах і в одномандатних - за правилом відносної або абсолютної більшості.

Іноді змішані виборчі системи запроваджуються в модифікованому вигляді з переважанням однієї із виборчих систем.

Система з єдиним голосом, що не допускає передачі, коли виборець у багатомандатному виборчому окрузі голосує за одного кандидата, а не за список кандидатів від партії (Японія, Китай).

Система з єдиним голосом, що передається. Виборці голосують за одного кандидата незалежно від кількості мандатів у виборчому окрузі, віддаючи перевагу й іншим кандидатам.

Обмежене голосування передбачає, що виборці можуть обрати кількох кандидатів з одного бюлетеня, але їх має бути менше, ніж кількість місць для заповнення.

Кумулятивне голосування передбачає, що виборець має стільки голосів, скільки кандидатів в окрузі, і може їх розподілити між усіма кандидатами, а може віддати свої голоси тільки за одного (М.Ставнічук) [1; 2].

В Україні змішана виборча система діяла у період з 1998 по 2006 р. з рівним співвідношенням мажоритарної та пропорційної частин [3]. Використання змішаної виборчої системи було зумовлено низкою причин. Зокрема, проблема полягала в тому, що переважна більшість політичних партій не були активними суб'єктами політичної системи українського суспільства, державного управління, виборчого процесу. Потрібні були новий механізм активізації діяльності політичних партій, залучення їх до виконання владних функцій, переорієнтація свідомості громадян щодо оцінки ними не тих чи інших осіб, а політичних програм партій. Разом з тим стара партійно-господарська номенклатура (еліта) намагалася залишитися при владі.

Для вирішення цього питання було запроваджено змішану (мажоритарно-пропорційну) систему, згідно з якою половина складу парламенту (225 народних депутатів) обиралася за списками політичних партій, виборчих блоків

партій, а інша половина - в одномандатних виборчих округах. Змішана система призводить до створення органу управління, склад якого містить у собі пропорційне і непропорційне представництво його членів, тобто до напівпропорційного (чи напівмажоритарного) результату. Справжньою змішаною системою є така, за якою членство в парламенті відображає пропорцію, якій протистоїть диспропорція.

Політичним партіям та блокам як суб'єктам виборчого процесу були надані права представництва у виборчих комісіях, висування кандидатів у депутати в багатомандатному загальнодержавному та в одномандатних виборчих округах, проведення передвиборчої агітації, рівного доступу до засобів масової інформації з державною участю та до інших державних та недержавних джерел інформації, спостереження за перебігом виборів та присутності при визначенні їх результатів. Таким чином, підвищилася роль політичних партій у формуванні законодавчого органу влади, ухваленні рішень, а партії поступово ставали реальними суб'єктами виборчого процесу.

На час ухвалення закону 1997 р. процеси політичної структуризації, централізації політичного і державного управління в країні вже прогресували порівняно з початком 1990-х рр. Разом з тим політичні конфлікти між різними органами державної влади, пов'язані з пошуком оптимального розподілу повноважень та балансу системи стримувань і противаг, були далекими від завершення. Несформованими залишилися еліти. Всі вказані чинники зумовили новий перегляд виборчого законодавства напередодні парламентських виборів 2002 р. Діяльність Верховної Ради третього скликання засвідчила, що змішана система виборів не сприяє ефективній політичній структуризації парламенту. Наприкінці її діяльності серед депутатського корпусу були представники 22 політичних партій, тобто так само, як і в попередньому складі парламенту. Це свідчило про розпорошеність політичних сил, а не про консолідацію.

Досвід виборчих кампаній показав недоліки як пропорційної, так і мажоритарної виборчих систем. Так, зокрема, недостатній рівень знань виборчого законодавства, безвідповідальність при підборі кандидатур до складу виборчої комісії, брак правової культури залишаються актуальними і сьогодні. Взагалі в основу моделі пропорційного представництва покладена ідея про те, що представляти ту чи іншу групу виборців можуть тільки вихідці з цієї групи, що мають однаковий з нею досвід, інтереси та потреби. На жаль, українські партії ще не відповідають указаним вимогам, вони не представляють інтереси певної верстви населення, не ідентифікують себе з ним, а відстоюють інтереси своїх фінансистів, хоча вибори 2012 р. засвідчили певні зміни в орієнтаціях опозиційних політичних партій.

До недоліків мажоритарної системи науковці відносять втрату голосів виборців, відданих за кандидатів, які не перемогли. У загальній сумі поданих на виборах голосів саме ці голоси можуть становити досить значну ча-

стину, а іноді навіть перевищують кількість голосів переможця. Цього ж недоліку не позбавлена і змішана виборча система. За підрахунками громадської мережі "ОПОРА", яка проводить моніторинг виборчого процесу, в 1998 р. втрачених голосів було 58% (близько 15 млн виборців), а на виборах 2002 р. - 51% (близько 13 млн виборців) [4]. Мажоритарну систему справедливо вважають більш дорогою, фінансово витратною через можливість другого туру голосування і через те, що замість виборчих кампаній кількох партій проводиться кілька тисяч виборчих кампаній окремих кандидатів. При мажоритарній системі через можливість перемоги незалежних кандидатів, а також кандидатів невеликих партій існує ймовірність формування погано структурованих і мало керованих органів влади, ефективність діяльності яких через це значно знижується. Мажоритарна система створює сприятливі можливості для зростання ролі тіньового фінансування. Дуже часто місцеві органи влади звинувачуються у використанні "адмінресурсу", тобто в підтримці адміністрацією тих чи інших кандидатів, партій і т.ін. Вибори президента України в 2004 р., парламенту у 2012 р. підтвердили це.

Отже, теоретично змішана виборча система має зменшити недоліки пропорційної і мажоритарної систем. З початку минулого століття пропонувалися компромісні ідеї, спрямовані на забезпечення хоча б часткового представництва меншості. Деякі із них застосовуються до цього часу, оскільки дають змогу зменшити дефекти мажоритарної системи, не здійснюючи при цьому повний перехід до пропорційності.

Зміна виборчого законодавства, як правило, пов'язана з можливістю партій отримати владу: як тільки рейтинги політичної партії ставлять під сумнів її перемогу у виборах за діючою виборчою системою, так відразу вона виходить з пропозиціями про внесення змін до чинного виборчого законодавства. Хоча слід зазначити, що в реформі виборчих систем, яка відбувається у світі, немає закономірностей. Так, коли Нова Зеландія у 1994 р. ввела пропорційну систему, Італія перейшла до виборів більшої частини парламенту на мажоритарній основі. Взагалі напрошується висновок, що на реформах виборчих систем наполягають ті партії, яким загрожує втрата влади (лейбористи Великобританії у 1980-х рр., соціалісти у Франції 1980-1990-ті рр.), або партії, які не можуть за існуючої системи прийти до влади (французькі націоналісти під проводом Ле Пена). Інакше кажучи, від виборчих реформ більше залежить майбутнє партій, ніж суспільства в цілому. Таким чином, зміна виборчої системи скоріш є формою боротьби за владу в нових умовах.

Україна в 2012 р. повернулася до змішаної виборчої системи, незважаючи на певні закономірності співвідношення виборчої системи та форми правління. Як правило, влада у президентських республіках формується за мажоритарною системою абсолютної більшості, а в парламентських республіках - за змішаною, або пропорційною.

Громадяни України (46,2%) не вірять у те, що вибори можуть вплинути на якість влади, разом з тим 32,4% громадян частково поділяють цю думку. У 2004 р. лише 19,3% громадян вважали, що вибори можуть щось змінити [5, с. 63]. Отже, вибори за пропорційною системою вплинули на громадську думку позитивно. То чи варто було змінювати виборчу систему? А якщо змінили - нова форма виборчої системи мала б пом'якшити недоліки попередніх.

Але варто констатувати низку недоліків у сьогоденному виборчому законодавстві, що не були усунуті протягом останнього десятиліття: по-перше, в Україні, на жаль, зберігається негативна тенденція до вжиття заходів щодо вдосконалення виборчих законів напередодні чергових виборів або під час них. Механізм відкликання депутата-мажоритарника не працює, відсутня і відповідальність депутатів перед виборцями, які пройшли до парламенту за партійними списками. Це викликає сумніви щодо можливості контролю виборців за депутатами, яких вони обрали. Виникає запитання про технологію "нарізки" округів, коли їх ділять у такий спосіб, щоб забезпечити якомога кращий результат для свого кандидата. У Києві згідно з рішенням Конституційного суду України суттєво зменшилася кількість виборчих округів та виборців, які закріплені за столицею [6]. На думку А.Яценюка, Конституційний Суд України, ухваливши таке рішення, скасовує закордонні дільниці, які були прикріплені до Києва, та утворює замість них три додаткових округи в регіонах, які перебувають під контролем Партії регіонів. Влада розуміє, що громада столиці її не підтримає, тому сподівається отримати додаткові мандати саме в тих регіонах, де матиме можливість сфальсифікувати вибори. Виборчий процес фактично вже розпочався, і шулери з Партії регіонів в котрий раз вирішили змінити правила проведення виборів під себе [7].

Для опозиційних кандидатів межі виборчих округів до оприлюднення залишалися загадкою, тоді як провладні кандидати в переважній більшості розпочали неpubлічну передвиборну роботу в округах задовго до виборів. Викликає питання і нерівномірне представництво політичних партій при формуванні виборчих комісій.

Невтішними є висновки і Комітету виборців України: "Вибори народних депутатів України 2012 року загалом пройшли з порушенням стандартів чесних і демократичних виборів. При цьому вони стали найбільш проблемними загальнонаціональними виборами з 2004 року. Найбільш проблемними етапами виборчого процесу стали:

- передвиборна агітація, яка супроводжувалась підкупом та застосуванням адмінресурсу;
- формування виборчих комісій;
- встановлення підсумків голосування в одномандатних округах.

Однак проблеми фіксувались і на інших стадіях виборчого процесу, а також до його офіційного початку" [8].

Отже, можна зробити *висновок*, що сьогодні нагальною проблемою є не стільки визначення виборчої системи для України (хоча нам більше імпонує пропорційна), скільки узгодження загальних правил ведення виборчої боротьби. У кожному суспільстві (це стосується і України) точиться діалектична боротьба за демократію, з одного боку (з боку народу), і її обмеження - з другого (з боку влади). Цей процес нескінченний, оскільки він рухає суспільний прогрес [9, с. 283]. Сьогодні потрібно встановити демократичні правила виборчого процесу і дотримуватися їх, не змінюючи ці правила протягом самого процесу. Пропозиції щодо вдосконалення виборчого процесу розроблені експертами, науковцями, представниками міжнародної спільноти, політиками. Потрібна тільки політична воля.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Наукове обґрунтування виборчих процедур, норм і правил залишається наразі актуальним для державного управління, адже це основа суспільного розвитку демократичної держави.

Список використаних джерел

1. Виборче право України : навч. посіб. / за ред. В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук. - К. : Парламент. вид-во, 2003. - 383 с.
2. Ставнійчук М. Вибори в Україні / М. Ставнійчук. - К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1998. - 48 с.
3. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 24 верес. 1997 р. // Відом. Верхов. Ради України. - 1997. - № 43. - Ст. 28.
4. Радь Т. Змішані почуття від зміни виборчого законодавства [Електронний ресурс] / Т. Радь. - Режим доступу : <http://zggroup.com.ua/article.php?articleid=5003>
5. Бекешкіна І. Українські партії на парламентських виборах і структурованість українського суспільства / І. Бекешкіна // Українське суспільство 1992-2012. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг ; за заг. ред. д-ра екон. наук Н. Ворони, д-ра соц. наук М. Шульги. - К. : Ін-т соціології НАН України, 2012. - 660 с.
6. Скідіна І. Оцінка ефективності сучасної змішаної виборчої системи на виборах до Верховної Ради України [Електронний ресурс] / І. Скідіна. - Режим доступу : <http://naub.ua.edu.ua/2012/otsinka-efektyvnosti-suchasnoji-zmishanoji-vyborchoji-systemy-na-vyborah-do-verhovnoji-rady-ukrajiny/>
7. КС відкрив "скриньку Пандори" змін виборчого законодавства? [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.voanews.com/ukrainian/news/ukraine/UKR-Election-04-05-2012-146331025.html>
8. Підсумковий звіт за результатами спостереження за виборами народних депутатів України 2012 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://electioninfo.org.ua/index.php?i=1315>
9. Бебик В. Політологія для політика і громадянина : монографія / В. М. Бебик. - К. : МАУП, 2004. - 424 с.

Володимир Купрій,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри державної політики
та управління політичними процесами НАДУ

Концептуальні засади аудиту реалізації державної політики

У статті автор обґрунтовує концептуальне бачення аудиту впровадження як універсального методу вдосконалення державної політики.

Ключові слова: аудит реалізації державної політики, державна політика, аналіз політики, оцінювання.

This article justifies conceptual vision performance audit as a universal method to improve public policy.

Key words: performance audit, public policy, policy analysis, evaluation.

Постановка проблеми. Важливим елементом модернізації державного управління є забезпечення якості державної політики. В цьому відношенні актуалізується потреба у здійсненні раціонального аналізу того, наскільки завдяки втручанню держави вдалося просунутися у вирішенні суспільно значущої проблеми, досягти поставлених цілей. Дослідники, практики звертають увагу на той факт, що хоча вироблення державної політики має усвідомлений характер, результати її втілення не завжди збігаються із запланованими цілями [1]. Відповідно до раціональної парадигми впровадження державної політики [2, с. 395] можемо констатувати, що політика як своєрідний план намірів може мати несподіваний для виробників ефект "зміни азимута", коли фактично виконавці у своїх діях виходять з того, що можна зробити в цих умовах, а не з міркувань досягнення запланованих початкових цілей. Таким чином, актуалізується необхідність запровадження системи оцінювання та контролю реалізації державної політики. При цьому важливими є не лише аналіз впливу державної політики (відповідь на запитання "що змінилося внаслідок реалізації політики?"), а й її виміри стосовно цілей (відповідь на запитання "чи досягається заплановане?"). Важливим елементом цього є аудит реалізації державної політики як форми раціонального аналізу, результати якого можуть братися за основу для ухвалення рішень щодо майбутніх пріоритетів і ресурсних витрат. Проте його застосування в умовах вітчизняної практики державного управління потребує передусім концептуального обґрунтування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання оцінки, аудиту та контролю впровадження державної політики перебувають у центрі уваги дослідників, аналітиків. Домінують у цьому ті, хто сповідує концепції раціональної поведінки організацій та теорію економічного добробуту [3, с. 19]. Тут слід виокремити праці К.Вайс, Е.Ведунг, М.Генкель, Д.Нахмаяс. Крім

цього, як зазначає В.Парсонс, аналіз методик, що застосовуються в оцінюванні, засвідчує, що цей процес перебуває під впливом позитивістських припущень стосовно знання та методів його активного застосування [2, с. 477]. Окремо необхідно виділити праці тих, хто активно вивчає проблематику аудиту діяльності (Т.Англерід, В.Райтерсвард, З.Гашем, В.Костелло, К.Полліт, Х.Гірре, Д.Лонсдейл). Аналіз вітчизняної фахової та наукової літератури з питань державного управління в цілому та аналізу державної політики зокрема демонструє, що питання аудиту адміністративної діяльності, аудиту результативності діяльності перебувають на початковому етапі наукового розроблення. Висвітлення теоретичних і практичних аспектів цього питання знайшло своє відображення в публікаціях українських авторів М.Бариніної, С.Дзюби, І.Кравчук, С.Левицької, М.Лесечко, А.Мамишева, О.Пархомчука, Ю.Полянського, Л.Приходченко, В.Рєбкала, М.Рубан, Р.Рудницької, В.Соколовської, О.Сушинського, І.Стефанюка, В.Черепанової, А.Чемериса та ін. Разом з тим недостатньо розробленими залишаються концептуальні засади аудиту реалізації державної політики як окремої управлінської функції.

Мета статті - обґрунтувати базові засади аудиту реалізації державної політики, спираючись на аналіз численних наукових та аналітичних напрацювань з упровадження державної політики, чинної нормативно-правової бази.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перший крок на шляху вироблення концепції аудиту реалізації державної політики - це з'ясування сутності самого поняття "аудит" як форми раціонального аналізу певних явищ, процесів. Узагальнюючи існуючу термінологію, яка зустрічається як у наукових розробках, так і в нормативно-правових актах, можемо виокремити певні тенденції. Передусім аудит розглядається як:

- процес оцінювання, наприклад: оцінювання об'єкта, що включає збирання та об'єктивне оцінювання доказів для встановлення відповідності визначених видів діяльності, заходів, умов, системи управління, інформації; аналіз та оцінка діяльності виходячи з різноманітних критеріїв;
- аналітичний процес, наприклад: процес пошуку суджень, які б розглядалися як законні; зближення аргументів на підтримку судження про цінності та значення діяльності; встановлення та аналіз фактів з точки зору певних критеріїв; аналітико-експертний метод вивчення якісних і кількісних характеристик потенціалу, процесів, відносин тощо;
- перевірка, наприклад: перевірка звітності, обліку, первинних документів та іншої інформації щодо певного виду діяльності з метою визначення їх достовірності та відповідності певним нормативам.

Тобто в широкому розумінні аудит передусім пов'язується з контрольною функцією та оцінюванням (процес визначення переваг, вартості,

цінності речей). При цьому достатньо широким є видове поле аудиту, яке включає кілька груп (або кластерів):

- за видами управлінських процесів: аудит виконання, аудит управління, аудит адміністративної діяльності, аудит виконавської дисципліни;
- за суб'єктами проведення: державний аудит, незалежний аудит, зовнішній/внутрішній аудит;
- за сферами: фінансовий аудит, соціальний аудит, екологічний аудит, політичний аудит, кадровий аудит;
- за цілями та критеріями: аудит ефективності, результативності, продуктивності, якості.

Залежно від застосування аудиту до тих чи інших управлінських процесів, видів чи сфер діяльності більше кристалізується й саме сутнісне його розуміння. "Енциклопедичний словник з державного управління" подає визначення аудиту в державному управлінні таким чином: перевірка, переважно фінансово-господарська або адміністративна, стану контрольної діяльності будь-якої організації кваліфікованими спеціалістами [4, с. 88]. На думку Л.Приходченко, завданням будь-якого аудиту є надання інформації про стан і тенденції розвитку досліджуваних організацій, процесів, проектів, а також визначення чинників, які цей процес гальмують [5, с. 8-9]. Стратегія розвитку державної контрольно-ревізійної служби в Україні на період до 2015 року визначає серед пріоритетів запровадження у діяльність органів влади аудиту адміністративної діяльності (аудиту управління) відповідно до міжнародних стандартів та поступовий перехід до оцінювання державної фінансово-бюджетної політики і програм упровадження в практичну роботу, поряд з ревізіями та перевітками, аудиту фінансово-господарської діяльності бюджетних установ та аудиту ефективності виконання державних програм з метою оцінки повноти досягнення поставлених цілей [6].

У вітчизняній практиці державного управління спостерігається поступова тенденція зміщення в розумінні аудиту від сприйняття його як суто контрольної функції, що передбачає перевірку дотримання органами влади, установами та організаціями принципів законності, правильності, відповідності, до аудиту економічності, ефективності та результативності діяльності. На позначення цього в україномовній та російськомовній фаховій літературі, нормативно-правових документах найчастіше можна зустріти такі терміни, як "аудит ефективності", "аудит адміністративної діяльності", "аудит виконання", "програмний аудит", що є варіативним перекладом усталеного англomовного терміна "performance audit", який за визначенням INTOSAI (Міжнародної організації вищих аудиторів) означає незалежну експертизу ефективності й результативності діяльності державних установ, державних програм з огляду на принцип економічності та з метою сприяти покращенню управління [7].

З огляду на різні стадії процесу державної політики, на наш погляд, доцільно застосовувати термін "аудит реалізації (впровадження) політики", сутність якого полягає не стільки в перевірці з метою виявлення відхилень від стандартів у контексті традиційного розуміння аудиту, скільки у з'ясуванні ефективності, економічності та результативності такої політики. Безперечно, такий вид аудиту має базуватися на ухвалених рішеннях відповідних суб'єктів державної політики, брати до уваги цілі політики, визначені уповноваженим органом. Фактично мова йде про дослідження того, чи організація (як виконавець, відповідальний за реалізацію державної політики) робить що потрібно і чи робить це правильним та найдешевшим способом [3, с. 17].

Сутність аудиту реалізації державної політики краще можна зрозуміти в контексті виявлення відмінностей між ним та оцінюванням, моніторингом. На наш погляд, головна відмінність полягає в тому, що такий вид аудиту сфокусований переважно на діяльності окремої установи, організації та передбачає аналіз її здатності забезпечити досягнення встановлених цілей державної політики в найбільш оптимальний спосіб та з належним використанням ресурсів. При цьому важливе значення має співвіднесення отриманих даних з установленими стандартами та показниками. На думку Ж.Кенела, аудит - це незалежна об'єктивна контрольна та консалтингова діяльність, спрямована на підвищення цінності роботи організації та її вдосконалення. Він забезпечує системну перевірку ефективності здійснення контрольних та управлінських процесів та управління ризиками [8, с. 29]. Отже, при проведенні аудиту звертається увага на те, як працює організація, і перевіряється, чи дотримуються управлінські правила, процедури. Оцінка ж фокусується на тому, чи робиться те, що треба, і чи в правильний, ефективний спосіб, і чи можливо це робити краще.

Важливим питанням є також дилема - аудит упровадження (реалізації) державної політики являє собою контрольну функцію чи все ж таки дорадчу. Звідси впливає розуміння ступеня незалежності такого аудиту. Якщо мова йде про перевагу контролю за впровадженням державної політики, то цілком логічно постає необхідність забезпечення максимальної неупередженості, що тягне за собою посилення ролі певної незалежної інституції. Разом з тим, якщо перевага віддається діагностиці проблем та попередженню негативних явищ, пошуку шляхів вирішення гострих питань, то такий аудит сприймається радше як механізм дорадництва та консультування.

Що є об'єктом аудиту реалізації державної політики? Тут може бути виокремлено кілька підходів. Ним можуть, зокрема, виступати:

- окремий орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики або є головним виконавцем державної програми;
- окремий підрозділ органу виконавчої влади, що забезпечує окрему функцію чи виконання окремого завдання з реалізації державної політики;

- конкретний вид діяльності органу виконавчої влади або кількох органів виконавчої влади, що були задіяні для досягнення окремих цілей державної політики.

На думку окремих дослідників, виділяються два підходи до аудиту виконання: зорієнтовані на результати адміністративної діяльності та спрямовані на вирішення проблем, що виникають у суспільному житті й пов'язані з неефективним управлінням [5, с. 9].

Предметом аудиту реалізації державної політики можуть бути визначені управлінська практика забезпечення досягнення цілей державної політики в тій чи іншій сфері, секторі, діяльність та результати такої діяльності, а не освоєння фінансових ресурсів. Тобто мова йде передусім про визначення результативності заходів, що вживалися, наявності й виконання умов для ефективного та раціонального використання ресурсів, напрямів підвищення ефективності діяльності.

Головна сила аудиту - в його достовірності. Об'єктивність досягається правильним вибором методів дослідження. Щодо цього доцільно спиратися на раціональні методи аналізу політики, оптимальне поєднання кількісних та якісних методів дослідження.

Висновки. Підсумовуючи, можемо запропонувати концептуальне бачення аудиту реалізації державної політики, під яким варто розуміти сукупність неупереджених аналітичних прийомів (дій) щодо визначення ефективності та результативності політики, що впроваджується, з огляду на дотримання принципу економного витрачання державних ресурсів, вироблення рекомендацій щодо напрямів удосконалення роботи органу влади, який забезпечує впровадження політики. Процес аудиту передбачає збирання та аналіз інформації, об'єктивних даних про дії та події з подальшим зіставленням до визначених критеріїв, стандартів, нормативів.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Спектр дослідницьких питань у сфері аудиту впровадження (реалізації) державної політики досить широкий і залишає багато перспектив для науковців, аналітиків. Зокрема, перспективними виглядають такі напрями подальших наукових розвідок: методологічні засади здійснення аудиту, проблема атрибуції, тобто пояснення причин змін у результаті діяльності виконавця державної політики, та ін.

Список використаних джерел

1. *Петренко І.* Сутність державної політики та державних цільових програм [Електронний ресурс] / Ігор Петренко // Віче. - 2011. - № 10. - Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2566/>

2. *Парсонс В.* Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики : пер. з англ. / В. Парсонс. - К. : Видавн. дім "Києво-Могилян. акад.", 2006. - 520 с.

3. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика / пер. з англ. В. Шульга. - К. : Основи, 2000. - 190 с.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. - 2011. - 748 с.
5. Приходченко Л. Л. Аудит адміністративної діяльності : навч. посіб. / Л. Л. Приходченко. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. - 210 с.
6. Стратегія розвитку державної контрольно-ревізійної служби в Україні на період до 2015 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/53242>
7. Performance Audit Guidelines: ISSAI 3000 - 3100. - Режим доступу : [http://www.issai.org/media\(890,1033\)/Performance_Audit_Guidelines_E.pdf](http://www.issai.org/media(890,1033)/Performance_Audit_Guidelines_E.pdf)
8. Кенел Ж. Оценка и аудит программ: сходства и различия / Жан Кенел // Оценка программ: методология и практика / под ред. А. И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н. А. Кошелевой. - М. : Престо - КР, 2009. - С. 28-34.

Віктор Мельниченко,

кандидат історичних наук, доцент,

доцент кафедри права і законотворчого процесу НАДУ

Адміністративна квазіюстиція як необхідна складова демократичного урядування

У статті показано суспільну необхідність покращення діяльності держави із захисту прав та свобод громадян, відзначено недосконалість наявних механізмів адміністративного й судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації. Розкриваються сутнісні характеристики адміністративної квазіюстиції, які зумовлюють доцільність її впровадження в Україні.
Ключові слова: адміністративна квазіюстиція, адміністративна юстиція, скарги громадян, адміністративна процедура, законність.

The article deals with the questions of public need to improve the state protection of the rights and freedoms. The imperfection of existing mechanisms of administrative and judicial appeal against the decisions, actions or inactivity of public administration is noted. In the article the essential characteristics of administrative quasi-justice determining the appropriateness of its implementation in Ukraine are accented.

Key words: administrative quasi-justice, administrative justice, public complaints, administrative procedure, legitimacy.

Постановка проблеми. Покликання держави як засобу раціонального впорядкування суспільної життєдіяльності значною мірою виявляється у

діях, що забезпечують права окремих фізичних та юридичних осіб. Постаючи як визначена і гарантована державою міра та межа можливої поведінки окремих суб'єктів, ці права реалізуються як за ініціативою відповідних суб'єктів, так і цілеспрямованими та активними діями органів і посадових осіб держави. Особливе значення послідовної реалізації нормативної моделі поведінки суб'єктів права, визначеної демократичною державою, зумовлене наданням громадянам можливості оцінити діяльність якщо не безпосередньо чиновництва, то політиків, які мають спрямовувати та організовувати відповідних державних службовців. На жаль, у вітчизняних умовах невміння або й небажання апарату вчасно і точно реагувати на громадські потреби призводить до зростання потоку критичних оцінок здатності публічної влади вирішувати суспільні проблеми. Стійкість цих критичних настроїв вимагає переосмислення функціональності використаних засобів та залучення нових. Зокрема, постає необхідність у створенні в системі виконавчої влади спеціальних підрозділів, які б вирішували адміністративно-правові спори в порядку, наближеному до судового провадження (адміністративної квазіюстиції), як це передбачалося схваленою ще в 1998 р. Концепцією адміністративної реформи в Україні [8, с. 45].

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчує увагу до цих питань поодиноких науковців (Л.Бринцева, Н.Писаренко, В.Полухович, В.Решота, В.Сьоміна). При цьому адміністративна квазіюстиція подекуди розглядається як одна з "моделей" адміністративної юстиції [14, с. 2; 15, с. 90], її запровадження обґрунтовується успішністю зарубіжного досвіду, а не українськими потребами. Щоправда, жодна праця вітчизняних правників, яка достатньо ґрунтовно звертається до проблем адміністративної реформи в Україні, не може обійтися без згадки про завдання запровадження квазіюстиції, сформульоване у відповідній Концепції [7, с. 20]. Однак є потреба з'ясувати доцільність винесення на порядок денний цього завдання сьогодні.

До *невирішених раніше частин загальної проблеми* слід зарахувати передусім визначення доцільності запровадження адміністративної квазіюстиції як утілення певної суспільної потреби. Необхідністю є більш детальне визначення особливостей адміністративної квазіюстиції порівняно з наявними в Україні засобами вирішення публічно-правових спорів. Нездоланням є розуміння організаційно-правових форм та засобів запровадження адміністративної юстиції.

Метою статті є визначення суспільної необхідності покращення діяльності держави щодо захисту прав і свобод громадян шляхом запровадження адміністративної квазіюстиції. Відповідно до мети основні завдання сформульовано так: 1) оцінити функціональність адміністративного та судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації; 2) розкрити сутнісні характеристики адміністративної квазіюстиції, які зу-

мовляють доцільність її впровадження в Україні, та визначити засоби такого впровадження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Виявлення суспільної необхідності запровадження адміністративної квазіюстиції має ґрунтуватися насамперед на окресленні тих чинників, які можуть сприйматися вітчизняною політико-адміністративною елітою як безумовно суттєві для збереження (досягнення) владного становища. Тож навряд чи таким аргументом може бути заклик наслідувати зарубіжні зразки [15, с. 92]. Наявність успішного зарубіжного досвіду об'єктивно не передбачає його результативного й цільового використання у вітчизняних умовах.

Більш вагомим для вітчизняної бюрократії з євроатлантичними орієнтаціями може бути вимога розширення позасудових форм захисту прав особи, сформульована у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам R(2001)9 "Про альтернативи судового вирішення спорів між органами виконавчої влади та приватними особами". Поряд із третейським судом (арбітражем), посередництвом (медіацією), примиренням (консиліацією), переговорами (можливість використання яких для вирішення публічно-правових спорів у вітчизняних умовах є небезспірною) [10, с. 379] як альтернативу судовому вирішенню адміністративно-правових спорів визначено також процедуру внутрішнього контролю, що подекуди розглядається як урегульована Законом України "Про звернення громадян" [12].

Тим часом проблема, на наш погляд, не в тому, що зміст цього Закону критикують як вітчизняні, так і зарубіжні фахівці ледь не з моменту його прийняття [10, с. 379]. Не виключивши можливість переадресування адміністративних скарг від вищих органів до нижчих, у сфері відання яких перебуває вирішення того чи іншого питання, законодавець не прагнув формувати систему внутрішнього контролю. Сама побудова системи виконавчої влади, не передбачаючи дублювання компетенції підрозділів, а тим більше органів, зумовлює розгляд адміністративних скарг тими посадовими особами, які безпосередньо причетні або до призначення осіб, дії (бездіяльність) яких оскаржуються, або до прийняття оскаржуваних рішень. Наприклад, спроба запровадити в органах податкової служби України трирівневу систему адміністративного оскарження виявила, як зазначає Л.Бринцева, що останнє слово щодо скарг усе одно належить керівникам податкових органів або їх заступникам, які приймали оскаржувані рішення чи були зацікавлені в їх прийнятті. Тож при адміністративному оскарженні 83% податкових повідомлень-рішень залишалися незмінними на регіональному рівні, 93% - на рівні ДПА України, натомість при судовому оскарженні вони скасовувалися у 34% випадках [2, с. 147-148].

Декларативність положень Закону та недостатнє врахування специфіки розгляду звернень громадян саме органами публічної влади могли бути компенсованими підзаконною регламентацією. Зокрема, в Указі Президен-

та України № 109/2008 від 7 лютого 2008 р. "Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування", крім загальних вимог неухильно виконувати відповідний Закон (повторюючи в цьому відношенні зміст попередніх указів № 241/97 від 19 березня 1997 р., № 700/2002 від 13 серпня 2002 р., № 434/2004 від 14 квітня 2004 р.), на уряд було покладено обов'язок затвердити загальнодержавний класифікатор звернень громадян. Вісім позицій зазначеного Класифікатора стосується форми і суб'єкта звернення, одна - його результатів, жодна - процедури розгляду [11]. Тож додержання визначених у ст. 18 вказаного Закону прав особи при розгляді адміністративної скарги ніде і ніким не фіксується. Тим самим викладені у цій статті норми фактично позбавлені самостійного значення - їх ігнорування може бути хіба що підставою малоймовірного (оскільки заявник одразу не звернувся до суду) судового оскарження дій (бездіяльності) суб'єкта владних повноважень при розгляді адміністративної скарги.

Показовим є те, що розміщена для загального відома інформація про роботу із зверненнями громадян органів виконавчої влади не відображає ні результатів розгляду цих звернень, ні власне роботи з ними. Зокрема, урядовий апарат обмежується винятково повідомленням про окремі характеристики звернень [5]. Тим часом громадяни звертаються до органів виконавчої влади не заради фіксації самого факту звернення, а для вирішення конкретної справи по суті.

Видаються перебільшено оптимістичними сподівання на зміну становища внаслідок прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України. Його положення будуть реалізовуватися тими ж посадовцями у наявних умовах і здебільшого щодо письмових звернень окремих осіб. Об'єктивну уразливість заявника зумовлює закритість листування між ним та суб'єктами владних повноважень. За цих обставин залишаються добрими побажаннями викладені науковцями вимоги: "За формальну відповідь без фактів, а також доказів та підстав для обґрунтування рішення орган має нести відповідальність, передбачену законодавством. У відповіді має бути посилення на конкретні положення та норми законів. Саме обґрунтування повинно бути достатнім і відповідати суті справи" [6, с. 302]. Забезпечити послідовну й неухильну реалізацію встановленого порядку розгляду таких звернень може тільки зовнішній контроль, який забезпечує гласність вирішення спору (судовий контроль). Але суб'єктам оскарження простіше звертатися до суду безпосередньо за захистом порушеного права, ніж згодом у судовому порядку обстоювати право на розгляд адміністративної скарги відповідно до встановлених вимог.

Утім, ефективність захисту порушеного права особи шляхом судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень також викликає сумніви. Свого часу Д.М.Чечот, виходячи з того, що понят-

тя "адміністративна юстиція" може охоплювати як систему спеціалізованих судових органів по розгляду та вирішенню адміністративно-правових спорів, так і особливий процесуальний порядок вирішення цих спорів, вважав можливим застосування з певними застереженнями терміна "адміністративна юстиція" в СРСР (саме з огляду на друге значення) [16, с. 27-29]. Запроваджена в Україні адміністративна юстиція також постає у цих значеннях, оскільки, крім спеціалізованих адміністративних судів, переважну частину публічно-правових спорів вирішують місцеві загальні суди із застосуванням КАС України. У провадженні місцевих загальних судів у 2012 р. перебувало 56,4% адміністративних справ [1]. У вітчизняних умовах особливо помітними є органічно притаманні цьому способу вирішення публічно-правових спорів тривалість у часі, переобтяженість формальностями, складність, ресурсовитратність тощо. До 22% рішень ухвалюються судами першої інстанції з порушенням встановлених строків. Нерівномірним є навантаження на суддів: на суддю місцевого загального суду у 2012 р. припадало 86 справ на місяць, для окружного адміністративного суду ця цифра становила 33 справи, для апеляційного адміністративного суду - 264 справи [1].

Значення квазісудових і судових форм захисту суб'єктивних прав особи не обмежується покращенням цього захисту - важать й інші міркування. З огляду на те, що ці права постають як гарантовані державою, міра і межа можливої поведінки особи, ефективність засобів захисту цих прав безпосередньо позначається на забезпеченні режиму законності в державному управлінні. Адже за відсутності визнання незаконними рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень вони вважаються законними, безвідносно щодо їх наочної суперечності матеріальним або процесуальним вимогам закону. Г.Бребан небезпідставно стверджував, що прищепити повагу до закону значно легше окремій особі, ніж державі [3, с. 315].

Неефективність вітчизняних засобів захисту прав та свобод громадянина у відносинах з адміністративним апаратом, ймовірно, поліпшує становище окремих представників цього апарату, однак негативно позначається на функціонуванні системи державного управління. Передусім послаблюються зворотні зв'язки між суб'єктом та об'єктом управління, що є нетерпимим в умовах демократичної держави, де владне становище того чи іншого угруповання політичної еліти визначається вибором народу. Послідовно проведена демократизація суспільної життєдіяльності неминуче призводить до становища, коли утримання влади в межах демократичних процедур постає більш складним завданням, ніж її одержання. За таких обставин панівна політична еліта зобов'язана для збереження владного становища передусім поліпшувати якісні характеристики державного управління, у тому числі і використовуючи зворотні зв'язки.

В Україні безумовно потребує вдосконалення адміністративна юстиція, однак практичне використання судової форми захисту прав особи має

певні, зазначені вище, межі. Саме тому слід повернутися до ідеї запровадження адміністративної квазіюстиції шляхом створення спеціалізованих підрозділів у межах системи органів виконавчої влади, організаційно відокремлених від активної адміністрації та покликаних забезпечити неупереджене вирішення публічно-правових спорів за процедурою, наближеною до судової [9, с. 183].

Адміністративна квазіюстиція відокремлюється від адміністративної юстиції тим, що вона передбачає наявність спеціалізованих підрозділів органів (передусім - центральних) виконавчої влади [2, с. 147-148]. Натомість викликає певні заперечення визначення "адміністративної квазіюстиції як спеціально створених державою органів, що є складовою системи виконавчої влади або ж є незалежними органами і займають маргінальне положення між гілками виконавчої та судової влади..." [13, с. 13]. Таке визначення не виокремлює специфіку квазіюстиції. Адже не завжди адміністративна юстиція перебуває в межах судової системи. Принаймні, це стосується найстарішої системи адміністративної юстиції - французької, яка ґрунтується на принципі: не може бути довірене загальному суду вирішення спорів, де стороною є орган виконавчої влади або його посадова особа, оскільки в цьому випадку судова влада підпорядкує собі владу виконавчу. Додержання цього принципу зберігалось і в умовах конституційного режиму суміщення влади, що, на думку окремих французьких авторів, засвідчує недовіру адміністрації до судової влади [4, с. 66-67].

Загалом не можна розглядати відсутність централізованої системи органів або належність до системи виконавчої влади як "недоліки у роботі квазісудових установ" [13, с. 12]. Адміністративна квазіюстиція не може бути й універсальним засобом вирішення публічно-правових спорів. Її покликання - забезпечити неупереджений досудовий розгляд публічно-правових спорів, захистити "честь мундира" органу виконавчої влади в усіх випадках, а окремого чиновника - винятково у тих, де законність його дій поза сумнівом.

Водночас організаційна відокремленість має виявлятися не тільки в наявності спеціалізованих підрозділів з єдиною функцією - вирішення публічно-правових спорів у сфері відання даного органу, але й у прийнятті цими підрозділами остаточних, обов'язкових до виконання рішень. Це потребує комплектування відповідних підрозділів кваліфікованими працівниками зі значним досвідом роботи та надання керівникам підрозділів статусу заступника керівника відповідного органу, їх призначення та звільнення або вищим в ієрархії органом виконавчої влади, або за погодженням з останнім. Судді адміністративного права у виконавчих агенціях США є ефективним інструментом захисту як прав і свобод окремих осіб, так і престижу агенцій саме завдячуючи статусу заступників керівників відомств, усунення або переміщення яких потребує досить складних погоджень.

Оскільки ці підрозділи мають розглядати всі адміністративні скарги (і тільки адміністративні скарги), то відповідною повинна бути їхня штатна чисельність. Варто визнати можливим залучення до розгляду конкретних спорів зовнішніх експертів, але не представників аморфної громадськості, а винятково фахівців з питань, що розглядаються. Видається недоцільним формування адміністративної квазіюстиції як цілісної ієрархії органів [15, с. 93]: фактично у такий спосіб буде створена ще одна паралельна система адміністративної юстиції, ускладниться розгляд справ, з'являться додаткові чинники зовнішнього тиску.

Звертаючись до процедури діяльності цих підрозділів, слід підкреслити, що неухильне дотримання положень ст. 18 Закону України "Про звернення громадян" вже б означало наближення процедури вирішення публічно-правових спорів до судової. Інша річ, що зазначені положення сьогодні повсюдно і безкарно не виконуються. Квазісудовий характер вирішення публічно-правового спору має виявлятися передусім у тому, що поряд із позицією особи, яка звернулася за захистом своїх прав, неодмінно мають бути затребувані пояснення посадових осіб, які приймали оскаржуване рішення, з проведенням за необхідності відкритого слухання справи.

Практичне запровадження адміністративної квазіюстиції шляхом створення відповідних підрозділів припускається ч. 2 ст. 19 Закону України "Про звернення громадян". Однак додаткової правової (переважно підзаконної) регламентації потребує визначення статусу цих підрозділів та їх керівників. У цьому відношенні запровадження адміністративної квазіюстиції потребує передусім вияву політичної волі.

Висновки з даного дослідження. Наявні механізми адміністративного та судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації не забезпечують належним чином права особи. Адміністративне оскарження внаслідок закритості розгляду справи та особливостей будови державного апарату зумовлює нерівність сторін публічно-правового спору, закритість його вирішення, внаслідок чого апарат не хоче звітувати ні про результати вирішення, ні про власну діяльність при вирішенні таких спорів. Натомість судовий захист особою своїх прав в адміністративних судах є складним, повільним та витратним процесом. За цих обставин запровадження в органах виконавчої влади спеціалізованих підрозділів, організаційно-правовий статус яких забезпечує певну неупередженість та відкритість вирішення публічно-правових спорів, слід розглядати як необхідний крок у напрямі більш повної реалізації державою своїх зобов'язань у відносинах із громадянами.

Перспективи подальших розвідок мають визначатися передусім необхідністю уточнення організаційно-правового статусу квазісудових підрозділів в окремих відомствах, конкретизації структури (зокрема визначення можливості їх дворівневої будови, змісту й характеру взаємовідносин між

рівнями) та формалізації порядку вирішення публічно-правових спорів. Потребує осмислення практика функціонування квазісудових структур не тільки в сучасних демократіях, але й на більш ранніх етапах їх розвитку.

Список використаних джерел

1. Аналітичні таблиці за 2012 рік // Офіц. веб-портал "Судова влада" [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.court.gov.ua/sudova_statystyka/
2. *Бринцева Л. В.* Деякі питання реформування підрозділів адміністративної "квазіюстиції" в органах податкової служби / Л. В. Бринцева // Проблеми законності: республ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. - Х. : Нац. юрид. акад. України, 2006. - Вип. 84. - С. 144-148.
3. *Брэбан Г.* Французское административное право / Г. Брэбан ; пер. с фр. Д. И. Васильева и В. Д. Карповича ; под ред. С. В. Боботова. - М. : Прогресс, 1988. - 448 с.
4. *Ведель Ж.* Административное право Франции / Ж. Ведель ; пер. с фр. д.ю.н. Л. М. Энтина ; под ред. д.ю.н. М. А. Крутоголова. - М. : Прогресс, 1973. - 512 с.
5. Інформація про роботу зі зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у 2012 році [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245982628&cat_id=244866718
6. *Ківалов С. В.* Адміністративне право України : навч. посіб. - 3-тє вид., переробл. і допов. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. - Одеса : Юрид. л-ра, 2006. - 488 с.
7. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. - К. : Юрінком Інтер, 1999. - 736 с.
8. Концепція адміністративної реформи в Україні. - К., 1998. - 61 с.
9. *Мельниченко В. І.* Інституційний розвиток держави : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни / В. І. Мельниченко. - К. : НАДУ, 2012. - 200 с.
10. *Писаренко Н. Б.* Судовий та позасудовий порядок вирішення публічно-правових спорів, їх співвідношення і стан правового регулювання в Україні / Н. Б. Писаренко, В. А. Сьоміна // Адміністративне право України: стан та перспективи розвитку : зб. наук. пр. VI Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 23-24 верес. 2011 р.). - К. : ІДП ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. - С. 378-385.
11. Про затвердження Класифікатора звернень громадян : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 верес. 2008 р. № 858 // Офіц. вісн. України. - № 73. - Ст. 2461.

12. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. - 1996. - № 47. - Ст. 256.

13. *Решота В. В.* Англосаксонська модель адміністративної юстиції в державному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія держ. упр." / Решота В. В. ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - Львів, 2008. - 20 с.

14. *Решота В.* Перспективи реформування адміністративної юстиції в системі державного управління України / В. Решота // Державне управління: теорія та практика : електрон. наук. фах. вид. - 2008. - № 1. - 7 с. - Режим доступу : http://www.lvivacademy.com/visnik/fail/V_Reshota.pdf

15. *Решота В.* Проблеми формування комісій із вирішення управлінських спорів в Україні / В. Решота // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. - 2010. - Вип. 22. - С. 89-95.

16. *Чечот Д. М.* Административная юстиция (теоретические проблемы) / Д. М. Чечот. - Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1973. - 133 с.

Ростислав Мошинський,

аспірант кафедри національної безпеки НАДУ

Інститути громадянського суспільства в Україні: соціально-правова спрямованість політичних процесів та їх вплив на національну безпеку

У статті розглядаються перспективи розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні та їх вплив на безпеку в соціальній сфері. Аналізується роль держави та громадянського суспільства, основні напрями, шляхи, засоби, соціально-політична спрямованість інституціонального процесу в системі забезпечення національної безпеки.

Ключові слова: національна безпека, соціальна держава, інститути громадянського суспільства, соціальна безпека, соціально-правові інститути системи забезпечення національної безпеки, інституціональна методологія.

In the article the prospects of development of institutes of civil society in Ukraine and their influence are examined on safety in a social sphere. The role of the state and civil society, basic directions, ways, facilities, socio-political orientation of institutional process, is analysed in the system of providing of national safety.

Key words: national security, social state, institutes of civil society, social security, socially legal institutes of the system of providing of national security, institutional methodology.

Постановка проблеми. Демократизація та лібералізація суспільних відносин в Україні зумовили відмову від авторитарних методів управління соціальною сферою. Існує безпосередня залежність між особливостями со-

ціальної політики та національною безпекою країни. Фундаментальні перетворення, що відбуваються в соціальній та політичній сферах суспільства, вимагають всебічного дослідження принципів, форм, шляхів і тенденцій становлення нової моделі взаємодії держави й громадянського суспільства в контексті забезпечення національної безпеки.

Теорія безпеки в соціальній сфері розробляється на різних світоглядних і методологічних засадах. Унаслідок цього ще не сформувався єдиний категорійний апарат її опису й аналізу. Це зумовлює необхідність уточнення понять, виявлення теоретико-методологічних основ наукового дослідження з метою адекватного відображення процесів, пов'язаних із забезпеченням безпеки в соціальній сфері. Сьогодні відкривається можливість об'єднати зусилля вітчизняної науки, структур громадянського суспільства, суб'єктів і органів державного управління щодо формування дієвої концепції забезпечення безпеки в соціальній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Уся опрацьована спеціальна література була заздалегідь розділена на кілька груп. До першої групи віднесено дослідження із загальної теорії безпеки і національної безпеки України, присвячені соціальній безпеці, її зв'язку з іншими видами безпеки, а також характеру, складу, структурі системи забезпечення національної безпеки. У цьому плані вагомий науково-теоретичний і практичний інтерес становлять, передусім, фундаментальні праці учених В.Білоуса, І.Бінька, О.Бодрука, В.Горбуліна, А.Качинського, В.Кременя, В.Крутова, А.Михненка, Н.Нижник, Г.Новицького, М.Ожевана, Б.Парахонського, Г.Перепелиці, С.Пирожкова, М.Розумного, Г.Ситника, В.Циганова, М.Шевченка, Л.Шипілової.

Щодо сутнісних характеристик структури та кола завдань, які має вирішувати недержавна система забезпечення національної безпеки, на особливу увагу заслуговують розробки російських учених М.Арсентьєва, П.Белова, А.Возженнікова, М.Дзлієва, О.Прохожева, А.Рудакова, А.Урсула.

Друга група - це праці Дж.Александера, К.Агітона, Е.Арато, Ф.Брайяра, І.Валлерстайна, С.Верби, Е.Геллнера, В.Гелстона, М.-Р.Джалілі, Л.Доная, Б.Едварда, Ш.Зоргбіба, Т.Карозерса, Дж.Кіна, Д.Кермана, Д.Коена, Л.Раймонда, Дж.Розенау, Ч.Тейлора, Ф.Фукуями, І.Шапіро та інших зарубіжних учених, які є теоретичним підґрунтям дослідження концепту "громадянське суспільство" як розмаїття асоціативних та інституційних форм громадської самоорганізації, нових видів громадської солідарності та взаємодопомоги.

Третю групу становлять численні праці, присвячені проблемам становлення та розвитку за сучасної доби громадських об'єднань України, оптимізації їх взаємовідносин з органами влади (Б.Андресюк, М.Головатий, А.Грамчук, А.Колодій, І.Кресіна, М.Михальченко та ін.). Особливий інтерес для аналізу проблеми забезпечення соціальної безпеки за участі гро-

мадських організацій та нових соціальних рухів становлять оригінальні за концепцією та об'єктом дослідження праці В.Андрушенка "Організоване суспільство" [1] та Я.Паська "Соціальна держава і громадянське суспільство: співпраця versus протистояння" [9].

Дослідженню проблеми громадських об'єднань у системі національної безпеки України присвячена дисертація О.Корнієвського [8].

Усі зазначені підходи до визначення ролі громадянського суспільства в забезпеченні соціальної безпеки будуються на вивченні соціально-політичних інститутів і механізмів їх функціонування, тобто на структурно-функціональному аналізі. У пропонованій статті розглянуті переважно методологічні підходи до інституціонального аналізу системи соціальної безпеки.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. З огляду на викладене виникає потреба в обґрунтуванні можливості і необхідності подальшої інституціоналізації політичного механізму управління забезпеченням безпеки в соціальній сфері та підвищенні його ефективності.

Формулювання цілей статті. Мета статті - визначити та охарактеризувати основні внутрішні і зовнішні чинники впливу на розвиток громадських об'єднань у сучасній Україні та їх вплив на національну безпеку.

Виклад основного матеріалу. Останнім часом підвищується увага до вивчення суспільних явищ, процесів та об'єктів з погляду параметрів їх безпеки. Предметне поле цих досліджень поступово розширюється. Так, у першій половині XX ст. йшлося переважно про аналіз умов забезпечення стійкості держав у складній структурі міжнародних відносин, що сформувало класичну політологічну модель національної безпеки. Друга половина минулого століття розширила набір чинників національної безпеки за рахунок аналізу внутрішньодержавних процесів. Межа нового тисячоліття позначена підвищенням уваги до безпеки суспільства - інформаційної, технологічної, економічної, духовної, гуманітарної тощо. Помітно зростає інтерес і до соціальної безпеки, яка є певною системною характеристикою стану соціальної сфери країни. Важливе місце у цих дослідженнях займає проблематика, пов'язана із взаємодією держави й громадянського суспільства, характер якої великою мірою визначає стан стабільності й безпеки в суспільстві та державі. Для державного управління вона набула принципового значення та є однією з центральних у науці з державного управління. Слід констатувати, обсяг літератури з цієї проблематики є достатнім [2-4; 6-7]. При цьому слід звернути увагу на те, що якщо раніше дослідники наголошували на пріоритетній ролі або держави, або суспільних інститутів, то нині спостерігається концентрація дослідницьких зусиль на проблемах та перспективах їх практичної взаємодії, що безпосередньо пов'язано з розробкою проблеми керованості суспільними процесами в умовах глобалізації, зниження спроможності держави самостійно реалізовувати економічні цілі

та здійснювати ефективну соціальну політику. Скептицизм окремих дослідників зумовив появу низки концепцій "занепаду" держави, "заміщення" функцій, які вона виконує, потужнішими інтернаціональними інститутами, містами-регіонами, самоуправлінськими структурами, а також припущення про можливу заміну державно-центристської моделі на суспільно-центристську [6, с. 37-42].

Інноваційний розвиток соціальної сфери вимагає якісно іншого інституційного середовища. Основний напрям - стратегія державного регулювання. Йдеться не про підвищення впливу держави або не просто про обмеження державного втручання в справи соціальних організацій і громадян, а про його радикальну оптимізацію. Державі слід не тільки позбутися від безлічі надмірних функцій, а й зосередити увагу на виконанні основних функцій із забезпечення безпеки в соціальній сфері. Це ставить на порядок денний розробку нових, адекватних часу і обставинам напрямів, форм, технологій і методів політичної управлінської діяльності з питань забезпечення безпеки. У країні та світі накопичений різноманітний досвід управління забезпеченням безпеки в соціальній сфері. Його узагальнення й осмислення є важливим для створення якісної багаторівневої системи державного управління забезпеченням безпеки в соціальній сфері. Крім того, недостатня теоретична обґрунтованість проблеми співвідношення ролі держави та громадянського суспільства в управлінні забезпеченням соціальної безпеки негативно позначається на підготовці фахівців-практиків із забезпечення безпеки в соціальній сфері.

Громадянське суспільство - це сфера недержавних суспільних інститутів і відносин, сфера непримусової людської солідарності. Поняття громадянського суспільства застосовується для пізнання всієї сукупності існуючих у суспільстві відносин, які не є державно-політичними, перебувають поза сферою державного директивного регулювання. У такому суспільстві самовияв вільних індивідів і добровільно сформованих організацій громадян захищені законом від прямого втручання і довільної регламентації з боку органів державної влади. Це справа розвитку вільного ринку, безперешкодного поширення духовних, моральних, національних цінностей тощо [11].

Метою громадянського суспільства є організація взаємодії у соціальній сфері, взаємний вплив, установлення міжособистісних відносин, добровільні об'єднання громадян, соціальні рухи, які здійснюються за допомогою комунікації. Громадянське суспільство формується громадянами шляхом конкретних форм самоконструювання і самообілізації та інституціоналізується за допомогою законів, права, свобод членів суспільства [10, с. 75, 100].

Завданнями громадянського суспільства є: визначення орієнтації політичної активності людини та правової ролі громадянина, меж політичної діяльності держави, а також меж між легітимністю громадянської діяль-

ності та політикою держави; забезпечення принципу рівності, партнерства, соціального захисту, прав і свобод громадянина, прямих, зворотних і горизонтальних зв'язків між суспільством та державою, взаємної політичної відповідальності громадян і держави за політичні процеси.

Виходячи із завдань громадянського суспільства можна визначити такі його цілі: гарантована свобода об'єднань; плюралізм, забезпечення різноманітності форм життя і діяльності, свобода суспільного життя і діяльності; законність основних прав людини, недоторканність приватного життя, інституціоналізація громадянського суспільства; забезпечення політичної культури громадян та ефективності соціокультурної політики, що проводиться, завдяки якій члени суспільства стають суб'єктами колективної взаємодії; впровадження спеціальних процедур, що підвищують раціональність в оцінках ефективності політичного курсу.

Реалізація вказаних завдань і цілей громадянського суспільства здійснюється шляхом мобілізації людей у рамках політичних партій, професійних союзів, громадських організацій та асоціацій, соціальних рухів, третього некомерційного сектору, місцевого самоврядування, ЗМІ, експертів, які оцінюють політичний курс з погляду його відповідності інтересам громадян, тощо.

Завдяки цим інститутам громадянського суспільства суспільство виконує різні функції, які розподіляються на дві категорії: звичайну партиципацію, адресовану державним інститутам і структурам, та вплив суспільних інститутів на представників владних структур. До першої категорії відносять три види активності: участь у виборчих кампаніях, голосування і лобіювання. Друга категорія охоплює активність і партиципацію у формі протесту, що "ставить під питання існування еліти" [5], тобто у формі демонстрацій, страйків, мітингів, коли спостерігаються порушення соціальних економічних, правових, культурних, політичних прав і свобод людини.

Однією з найважливіших закономірностей становлення українського громадянського суспільства, що безпосередньо стосується національної безпеки, є те, що держава і громадянське суспільство не тільки завжди взаємодоповнювали одне одного, але й перебували в ієрархічній залежності. Громадянське суспільство було сполучною ланкою між вільним індивідом і централізованою державною владою. Оскільки всі соціально-політичні та економічні реформи завжди проводилися державою згори, то тільки воно і могло створювати необхідні умови для формування громадянського суспільства [4].

На наш погляд, громадянське суспільство через свої структури може суттєво впливати на стан національної безпеки: інформувати громадян про її стан у країні, впливати на державні органи з метою зміцнення національної безпеки, а також контролювати їх діяльність із цих питань. Розглянемо можливості громадянського суспільства у сфері національної безпеки, починаючи з аналізу його структур.

Структури громадянського суспільства - недержавні, самодіяльні, організації, що саморозвиваються. Всі вони тією чи іншою мірою мають стосунок до проблеми національної безпеки.

Насамперед це стосується політичних партій. Можна стверджувати, що будь-яка політична партія України незалежно від її ідеології, соціальної бази, структури, чисельності тощо у своїх програмних документах, практичній діяльності приділяє значну увагу національній безпеці країни. Ця об'єктивна умова діяльності політичних партій пов'язана з тим, що кожна з них бореться спочатку за політичну владу, а потім - за те, щоб цю владу утримати. Проблема ж політичної державної влади нерозривно пов'язана із забезпеченням національної безпеки. Виходячи із структури, цілей і завдань можна виділити такі функції політичних партій стосовно забезпечення національної безпеки: інституційну, агрегативну, артикулятивну, електоральну, змагальну, організаційно-стратегічну. Розглянемо деякі з них.

1. Інституційна функція політичних партій визначається способом її конструктивної діяльності та досягненням раціональності щодо забезпечення національної безпеки.

2. Агрегативна функція політичних партій полягає у виявленні соціально значущих інтересів індивідів та запитів членів суспільства й типологізації основних проблем різних соціальних груп суспільства щодо забезпечення національної безпеки.

3. Артикулятивна функція пов'язана з виробленням конкретних заходів щодо вирішення соціально значущих проблем як фактора забезпечення національної безпеки.

4. Організаційно-стратегічна функція партії включає такі критерії, як автономність, джерела фінансування, джерела поповнення, характер керівництва, узгодженість, фракційність, залученість, стратегія, тактика.

Таким чином, політичні партії реалізують два види політико-правової активності громадян стосовно забезпечення національної безпеки: участь у політико-правових процесах та вплив на них, з одного боку, і участь у державних інститутах - з другого. Політичні партії - єдиний інститут громадянського суспільства, якому властиві саме такі характерні риси і функції. Хоча в сучасній Україні існує безліч партій, більшість з них має низьку ефективність через відсутність перерахованих вище функцій. У зв'язку із цим вони не здатні стати найважливішим інститутом громадянського суспільства і забезпечити принцип заборон та протипаг. Тому вони мають кон'юнктурно-бюрократичний характер і гальмують розвиток повноцінного громадянського суспільства в Україні.

Громадські організації в будь-якому суспільстві, безумовно, є найважливішими його структурами. За ефективністю їх діяльності, впливу на соціально-політичні процеси можна судити про зрілість громадянського суспільства. Різноманіття громадських організацій в сучасному суспільстві, в

тому числі і в українському, вимагає вироблення певних критеріїв їх типологізації. Можна класифікувати громадські організації за їх масовістю (чисельністю), політичним характером діяльності, соціальною базою. З огляду на вплив громадських організацій на національну безпеку, різні її види і рівні можна запропонувати таку типологізацію громадських організацій. До першої групи слід віднести громадські організації, статутна діяльність яких безпосередньо пов'язана з різними аспектами національної безпеки, до другої - громадські організації, статутна діяльність яких опосередковано стосується національної безпеки, такі як професійні союзи, жіночі молодіжні організації, до третьої - громадські організації, статутна діяльність яких не припускає вирішення проблем національної безпеки.

Інституційною особливістю громадських організацій є те, що вони створюються не державою, а ініціативними групами громадян і є альтернативними інститутами політичних партій, профспілок, третього некомерційного сектору, місцевого самоврядування.

Завдяки інститутам громадянського суспільства посилюється вплив індивідів на політичні процеси стосовно забезпечення національної безпеки за допомогою певних груп інтересів. З огляду на це можна зробити висновки, що зміст інститутів громадянського суспільства полягає в конкретизації соціальних проблем як суспільства, так і окремих громадян, а їх діяльність здійснюється відповідно до статуту і цілей організацій та сприяє формуванню та реалізації загальнодержавної політики забезпечення національної безпеки.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Узагальнюючи викладене, можна зробити висновок, що громадянське суспільство - це особливий зріз (особливе поле) соціокультурного простору, в рамках якого індивіди і групи, тобто члени суспільства, реалізують свої потреби, в тому числі стосовно забезпечення національної безпеки України. Формування інститутів громадянського суспільства є необхідною передумовою демократизації України та умовою її наближення до загальносвітових стандартів.

Провідну роль у забезпеченні безпеки в соціальній сфері має відігравати держава, яка розробляє концепцію безпеки в цій сфері та конкретні програми її розвитку, стимулює місцеву соціальну політику.

У специфічних умовах України виняткове значення має розвиток недержавних елементів системи забезпечення безпеки в соціальній сфері, яка базується на активності громадян, різних груп і верств населення, а також бізнес-структур. На особливу увагу заслуговує проблема взаємодії державної та недержавної систем забезпечення безпеки в соціальній сфері. Ці системи можуть підсилювати одна одну або протидіяти, вступати в конфлікт між собою. Лише правильна взаємодія державного і суспільного механізмів може запобігти виникненню кризових явищ у суспільстві.

Ефективність упровадження результативної політики національної безпеки, її забезпечення за активної участі громадськості та об'єднань громадян України зумовлює потребу в осмисленні на теоретичному рівні процесів громадської самоорганізації, її реальних та потенційних можливостей у забезпеченні соціальної безпеки українського суспільства. Ефективним у дослідженні цієї проблематики є застосування методологічного інструментарію інституціоналізму, який орієнтує на проведення комплексного аналізу суспільних явищ, виявлення механізмів і засобів їх відтворення, повторюваності, залежності між різними елементами єдиного соціального процесу.

Сучасна теорія громадянського суспільства не є завершеним теоретичним конструктом. Його не можна ототожнювати лише з наявністю розгалуженої мережі громадських інституцій. Завдання формування в Україні громадянського суспільства, розвиток якого відбувається вкрай повільно, фактично зводиться до пошуку ефективних шляхів упровадження раціональної моделі політичної влади, яка є неподільною і належить тільки народу як єдиному її суб'єкту, має слугувати громадянському суспільству, бути його функцією (інструментом), здатною діяти виключно в суспільних інтересах стосовно забезпечення соціальної безпеки. Крім реалізації громадянським суспільством захисної й контрольної функцій, досить важливою є функція апробації та впровадження новітніх соціокультурних форм громадської активності, які мають високий адаптаційний потенціал щодо протидії сучасним викликам і загрозам.

Список використаних джерел

1. *Андрущенко В. П.* Організоване суспільство. Проблема організації та суспільної самоорганізації в період радикальних трансформацій в Україні на рубежі століть: досвід соціально-філософського аналізу / В. П. Андрущенко. - К. : ТОВ "Атлант ЮЕМСі", 2005. - 498 с.
2. *Барков В.* Проблеми взаємодії держави і громадських організацій та шляхи їх вирішення / В. Барков, П. Манжола // Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки - 2006 : [монографія] / за ред. О. С. Власюка. - К. : НІСД, 2006. - С. 210-219.
3. *Бойчук М. А.* Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії : монографія / М. А. Бойчук. - К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2007. - 211 с.
4. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навч. посіб. / Ю. П. Сурмін, А. М. Михненко, Т. П. Крушельницька [та ін.] ; за наук. ред. Ю. П. Сурміна, А. М. Михненка ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т пробл. держ. упр. та місцев. самоврядування. - К. : НАДУ, 2011. - 387 с.
5. *Габермас Ю.* Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянського суспільства / Юрген Габермас ; [пер. з нім.]. - Львів : Літопис, 2000. - 318 с.

6. Громадянське суспільство: історія та сучасність : монографія / [Т. В. Розова, О. С. Білоусов, Л. В. Вінокурова та ін.] ; за заг. ред. Т. В. Розової. - Одеса : Юрид. л-ра, 2010. - 344 с.

7. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії : [монографія] / І. О. Кресіна, О. В. Скрипнюк, А. А. Коваленко та ін. ; за ред. І. О. Кресіної. - К. : Логос, 2007. - 316 с.

8. Корнієвський О. А. Громадські об'єднання у системі національної безпеки України : дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02 / Корнієвський Олександр Анатолійович. - К., 2011. - 415 с.

9. Пасько Я. І. Соціальна держава і громадянське суспільство: співпраця versus протистояння : монографія / Я. І. Пасько. - К. : ПАРАПАН, 2008. - 397 с.

10. Политология : энцикл. словарь / [общ. ред. и сост. Ю. И. Аверьянов]. - М. : Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993. - 431 с.

11. Політологія для вчителя : навч. посіб. для студ. пед. ВНЗ / К. О. Ващенко [та ін.] ; заг. ред. : К. О. Ващенко, В. О. Корнієнко. - К. : Вид-во ім. М. П. Драгоманова, 2011. - 406 с.

Олена Пістракевич,

аспірант кафедри європейської інтеграції НАДУ

Рада міністрів як поліфункціональний орган Європейського Союзу

Досліджуються окремі аспекти організації та діяльності Ради міністрів Європейського Союзу як органу, наділеного законодавчою, виконавчою, бюджетною, координаційною функціями та функцією вироблення політики.
Ключові слова: інституційна система, Рада міністрів, конфігурації Ради, засідання Ради міністрів, досягнення компромісу.

The research is focused on the some aspects of the organization and of the Council of Ministers of the European Union as a body with legislative, executive, budget, coordinating functions and policy-making function.

Key words: institutional system, the Council of Ministers, the configuration of the Council, meetings of the Council of Ministers, attain to the compromise.

Постановка проблеми. Науковий та практичний інтерес до системи органів влади й управління в Європейському Союзі (яку називають у державах-членах ЄС інституційною системою) не лише не зменшується, а навпаки, - ще більше зростає з кількох причин:

- по-перше, після вступу в силу в грудні 2009 р. Лісабонського договору, який отримав назву консолідованої версії Договорів про Європейський Союз та Договір про функціонування Європейського Союзу, суттєво зміне-

на інституційна система та її конкретні елементи, що, очевидно, потребує детального вивчення;

- по-друге, необхідність розуміння побудови й організації сучасної системи органів влади і управління ЄС зумовлена новим характером майбутніх відносин між Україною та Євросоюзом, які будуватимуться на основі нового міжнародно-правового акта, що має замінити найближчим часом Угоду про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС;

- по-третє, потребою реформування національної системи державної влади й управління відповідно до Копенгагенських та Мадридських критеріїв, яка була спроможною "рухати" Україну євроінтеграційним шляхом, та з використанням досвіду аналогічних реформувань в європейських країнах, що стали членами ЄС в 2004 та 2007 рр.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інституційна система ЄС досліджена зарубіжними та європейськими науковцями досить глибоко, про що свідчать численні видання. Найбільш вагомими серед них можна вважати наукові здобутки В.Копійки, Я.Малика, О.Рудіка, Т.Шинкаренка, Л.Прокopenка, О.Оржель, В.Посельського, Б.Топорніна, Л.Ентіна, Д.Ахнера, М.Бауна, Й.Баха, Дж.Бахтлера, Вернера, Г.Волес, М.Кітінга, Т.Крістіансена, Дж.П.Манзелли, К.Мендез, А.Родрігес-Пасе, Ф.Лоуе, Г.Медоуза, І.Турка, О.Потлуки, А.Фалуді, Н.Фаруджи, Д.Хубнер, Л.Хуге та ін. Проте останні нововведення в договірну систему ЄС суттєво змінили інституційний блок, який забезпечує реалізацію функцій влади й управління в Євросоюзі. Зокрема, Лісабонський договір наділив Раду міністрів додатковими функціями, які ще не досліджувалися вітчизняними науковцями.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. З огляду на вищезазначене залишаються не розглянутими такі важливі питання функціонування інституційної системи ЄС, як здійснення Радою міністрів законодавчої, виконавчої, бюджетної, координаційної функцій та функції вироблення політики.

Метою даної статті є дослідження окремих аспектів організації та діяльності Ради міністрів як органу, наділеного кількома функціями, що в сукупності забезпечує злагодженість та ефективність діяльності інституційної системи Європейського Союзу.

Викладення основного матеріалу дослідження. Рада, яку ще називають "Рада міністрів" та "Рада Європейського Союзу", займає надзвичайно важливе місце в інституційній системі Європейського Союзу, оскільки створена в процесі європейської інтеграції для здійснення законодавчої та виконавчої функцій. Згідно зі ст. 16 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДфЄС) Рада міністрів спільно з Європейським Парламентом виконує, крім законодавчої, ще й бюджетну функцію. Також вона здійснює функцію з розробки політики та координаційну функцію, як установлено

Договорами [1, с. 25]. Її не слід плутати з Європейською Радою та Радою Європи.

Рада складається з міністрів урядів країн-членів. Володіючи як виконавчою, так і законодавчою владою, вона є центром ЄС із прийняття рішень. Виконавчу владу Рада використовує, як наголошує С.Хікс, у чотирьох різних напрямках:

- у напрямі реалізації положень договорів (проведення реформ) Рада ставить довгострокові цілі щодо політики ЄС та делегує повноваження Комісії для досягнення цих цілей;
- Європейська Рада (голови держав та урядів) визначає середньостроковий порядок денний політики ЄС та контролює національну макроекономічну політику країн-членів через "відкритий метод координації";
- країни-члени відповідальні за впровадження законодавства ЄС через свої бюрократії;
- уряди країн-членів здійснюють щоденне управління політикою ЄС у співпраці з Комісією через систему комітології.

Перші два з цих напрямів пов'язані з політичним (лідерським) аспектом виконавчої влади, а третій та четвертий - із управлінським (виконавчим) аспектом.

У процесі використання даних повноважень загальна практика в Раді базується на консенсусі (якомога ближче до одностайності) та будь-який уряд може заблокувати ініціативу, яка не збігається з його інтересом. Це є близьким до класичної домовленості поділу влади, згідно з якою стабільність уряду в чітко структурованих суспільствах є досить сталою річчю через участь та згоду кожної суспільної групи з рішеннями виконавчої влади [2, с. 22].

Рада міністрів немає аналогів у світі, оскільки вона як головний законодавчий орган ЄС характеризується двома основними рисами: її засідання відбуваються не на постійній основі; склад Ради змінюється залежно від порядку денного її роботи, із залученням різних представників урядів держав-членів (на рівні профільних міністрів) до участі в засіданнях [3, с.156].

У політико-адміністративній системі ЄС Рада міністрів відіграє подвійну роль: з одного боку, діючи як міжурядова організація, вона є найважливішим органом у процесі ухвалення рішень, а з другого - як наднаціональна організація є своєрідним форумом, на якому держави-члени мають можливість оприлюднювати свої національні інтереси. До її складу входить один представник від кожної держави-члена на рівні міністра, що може брати зобов'язання та голосувати від імені уряду держави-члена, яку представляє. Після підписання в 1992 р. Маастрихтського договору до складу Ради міністрів, крім представників кожної держави-члена на міністерському рівні, які уповноважені брати зобов'язання від імені свого уряду, можуть делегуватися і представники міністерського рівня від територіальних утворень, що діють у рамках публічного права (Австрія, Бельгія, Німеччина). Залежно від порядку денного на

засідання збираються профільні міністри: закордонних справ (Рада із загальних справ), фінансів, сільського господарства, промисловості, транспорту, освіти, зв'язку тощо. З огляду на таку різноманітність спеціалізованих складів Рад міністрів постає питання координації цих засідань.

Рада є єдиним органом, але з причин, пов'язаних з організацією її роботи, вона засідає залежно від предмета обговорення в різних "конфігураціях", в яких беруть участь міністри держав-членів та Європейської Комісії, відповідальні за галузі. На сьогодні Рада міністрів засідає в різних конфігураціях, перелік яких ухвалюється відповідно до ст. 236 ДфЄС. У 1990-х рр. було 22 конфігурації; вони були скорочені 16 червня 2000 р., а потім 9 червня 2002 р. З моменту набуття чинності Лісабонського договору 1 грудня 2009 р. діє десять конфігурацій Ради міністрів: із загальних питань; закордонних справ; економічних та фінансових питань; юстиції і внутрішніх справ; зайнятості, соціальної політики, охорони здоров'я та у справах споживачів; конкурентоспроможності (внутрішній ринок, промисловість, наукові дослідження і космос); транспорту, телекомунікацій та енергетики; сільського господарства і рибальства; навколишнього середовища; освіти, молоді, культури та спорту [5].

Разом з тим Рада міністрів залишається єдиною, оскільки не залежно від конфігурації ради, яка приймає рішення, це рішення завжди є рішенням Ради, і жодних згадок про конфігурації. Її засідання відбуваються в Брюсселі, де вона проводить їх кілька разів на місяць (проводяться зустрічі в Люксембурзі в квітні, червні і жовтні).

Своєрідною гарантією послідовної діяльності Ради в різних конфігураціях одна з одною виступає Рада міністрів із загальних питань, на якій зазвичай присутні міністри закордонних справ чи міністри з європейських справ. Вона також здійснює підготовку до засідань Європейської Ради, до складу якої входять глави держав та керівники урядів держав-членів Європейського Союзу. Тому як інституція ЄС, в якій представлені уряди держав-членів, тобто міністри кожної держави-члена, відповідальні за ту чи іншу галузь економіки, Рада постійно змінює свій склад. Зміна її складу і періодичність засідань варіюються залежно від питань, що розглядаються. Наприклад, Рада із загальних питань забезпечує послідовність роботи різних конфігурацій Ради міністрів. Вона готує та забезпечує виконання рішень засідань Європейської Ради, підтримуючи зв'язок із Головою Європейської Ради та Комісією. Іншим прикладом може бути Рада міністрів із закордонних справ, яка на підставі стратегічних напрямів, визначених Європейською Радою, розробляє зовнішню політику Союзу й забезпечує послідовність його дій. Для цього міністри закордонних справ зустрічаються приблизно раз на місяць у Раді закордонних справ. Міністри економіки і фінансів також зустрічаються один раз на місяць у Раді, яка діє в рамках економічних і фінансових справ, яку ще називають Радою Екофін.

До основних напрямів діяльності Ради міністрів належать: ухвалення правових актів, як правило, спільно з Парламентом; прийняття бюджету спільно з Парламентом; координація економічної політики держав-членів; визначення та впровадження спільної зовнішньої та безпекової політики; укладення міжнародних договорів, угод; координація дії держав-членів та вжиття заходів щодо співпраці в галузі правопорядку та судочинства в кримінальних справах.

Кількість засідань протягом року залежить від масштабів та інтенсивності законодавчого процесу в ЄС і політичних рухів того чи іншого особливого питання. Деякі конфігурації Ради збираються раз на місяць, інші - раз на півроку. Кожна зі спеціалізованих Рад має власний розклад нарад. Попри те, що склад Ради міністрів змінюється, це єдина інституція. Роботу Ради міністрів регламентують ст. 16 та 237-243 ДфЄС.

Із самого початку цей "уряд рад" функціонує з певною перевагою Ради із загальних питань, на яку покладається здійснення координуючої ролі, ураховуючи частоту її засідань. Відповіддю саме на недостатню координацію стала поява Європейської Ради.

За підготовку роботи Ради міністрів відповідає Комітет постійних представників урядів держав-членів (КОРЕПЕР), який і готує та координує всю її роботу. Робота цього комітету забезпечується діяльністю понад 150 комітетів і робочих груп, до складу яких входять представники держав-членів, що працюють у Брюсселі, та їх помічники. Серед комітетів деякі з них відіграють особливу роль у забезпеченні координації та експертизи у цій сфері. Йдеться, наприклад, про комітет з економічних і фінансових питань, комітет з політичних питань і питань безпеки (відповідальний за моніторинг міжнародної ситуації у сфері зовнішньої та спільної безпекової політики, політичного і стратегічного напрямку в операціях із урегулювання криз) та координаційний комітет, відповідальний за підготовку робіт у сфері поліцейського і судового співробітництва в кримінальних справах.

Заснований внутрішнім регламентом Ради в 1958 р., КОРЕПЕР не є інституцією ЄС, не має власних повноважень і не наділений правом приймати рішення [6, с. 582]. Однак у рамках інституційної системи Європейського Союзу КОРЕПЕР посідає важливе місце на стику національних інтересів та вимог Союзу. З 1962 р. КОРЕПЕР розділений на дві частини. У форматі першої частини (КОРЕПЕР I) збираються заступники постійних представників, які здійснюють підготовку роботи Ради з питань внутрішнього ринку, прав споживачів і туризму, промисловості та енергетики, досліджень, транспорту й телекомунікацій, рибальства, навколишнього середовища, зайнятості та соціальної політики, охорони здоров'я, освіти й молоді, культури, сільського господарства, ветеринарні та фітосанітарні питання. У рамках другої частини (КОРЕПЕР II) збираються постійні представники, які здійснюють підготовчу роботу з інституційних питань, із за-

гальних питань Ради, з питань економіки та фінансів, розвитку, юстиції, внутрішніх справ та цивільної безпеки, з питань бюджету.

Важливу роль у взаємодії між різними суб'єктами в процесі діалогу відіграє Генеральний секретаріат Ради на чолі з Генеральним секретарем Ради. Дії Генерального секретаріату поширюються на відносини, зокрема, між делегаціями держав-членів у рамках спеціалізованих робочих груп, потім - на рівні КОРЕПЕРу, і нарешті, на рівні міністрів, а також у процесі паралельного діалогу між делегаціями держав-членів та Комісією і в кожній державі-члені - між різними компетентними органами управління з метою інтеграції приписів ЄС та поєднання їх із вимогами, які ставить національне законодавство.

Засідання Ради міністрів відбуваються відкрито в разі, коли вона розглядає та проводить голосування щодо законодавчих актів. З цією метою кожне засідання Ради поділяється на дві частини, що присвячені, відповідно, розгляду законодавчих актів Союзу та діяльності, не пов'язаній із законодавчою. Рада засідає публічно, коли вона обговорює і голосує за пропозиції про законодавчий акт або коли відбуваються загальні дебати. Будь-хто може слідкувати за цими дискусіями в режимі реального часу на інтернет-сайті Ради (video.consilium.europa.eu) і подивитися, наприклад, як той чи інший міністр відстоює інтереси своєї країни. Письмова документація, доступна для міністрів як членів Ради міністрів, також доступна для всіх. Проте в окремих питаннях публічного доступу до роботи Ради міністрів існує певне обмеження, а саме в частині дискусій з питань, які не пов'язані із законодавством. Це стосується, наприклад, іноземних справ, які не є публічними. Однак засідання Ради завжди супроводжуються прес-конференціями і прес-релізами з поясненнями про рішення, які були прийняті.

Рада міністрів приймає законодавчі акти, до яких належать постанови, директиви, рішення. Акти, які безпосередньо стосуються життя громадян ЄС і мають значний міжнародний вплив (резонанс), приймаються Радою, як правило, спільно з Європейським Парламентом. У більшості випадків Рада може приймати закони тільки на основі пропозицій, поданих парламенту на розгляд Європейською Комісією. Вона може звернутися до Комісії представити їй будь-які пропозиції, які вона вважатиме за необхідне. З моменту набуття чинності Лісабонського Договору (грудень 2009 р.) мільйони громадян отримали право на законодавчу ініціативу, згідно з яким вони також можуть підписати петицію, пропонуючи Комісії подати пропозицію.

Щодо рішень, які ухвалюються в Раді голосуванням міністрів з держав-членів, досягається компроміс завдяки трьом формам голосування, одну з яких вона застосовує в тій чи іншій ситуації, обумовленій у законодавстві ЄС: ухвалення рішень простою більшістю голосів; ухвалення рішень кваліфікованою більшістю голосів; одностайне ухвалення рішень. Кожний із цих трьох типів голосування залежить від положень консолідованих договорів

про предмет розгляду: простою більшістю ухвалюються процесуальні рішення; кваліфікованою більшістю (зважена система голосування, базована на кількості населення держав-членів) - рішення, що стосуються внутрішнього ринку, економічних зв'язків і торгівлі; одноголосно - питання, що стосуються зовнішньої політики, оборони, судового і поліцейського співробітництва та оподаткування.

Правила голосування закріплені у ст. 16 та ст. 238-239 ДфЄС та детальніше висвітлені в її Регламенті. Кількість голосів, які кожна держава-член ЄС може віддати, установлена відповідно до положень Консолідованої версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. Здатність до компромісів і консенсусу в процесі ухвалення рішень і є характерною особливістю діяльності Ради, а таке її гнучке функціонування забезпечується насамперед вищезгаданими механізмами голосування.

Кваліфікована більшість буде досягнута, якщо виконані дві умови: якщо схвалення досягнуто більшістю держав-членів (у деяких випадках більшістю у дві третини); мінімум 255 голосів, відданих за пропозицію, із загальної кількості 345 голосів.

Крім того, держава-член може звернутися за підтвердженням того, що голоси на користь представляють не менше 62% від загальної чисельності населення Союзу. У разі, якщо цього не було досягнуто, рішення не буде прийнято.

Розподіл голосів кожної держави-члена	
Німеччина, Франція, Італія, Великобританія	29
Іспанія, Польща	27
Румунія	14
Нідерланди	13
Бельгія, Чеська Республіка, Угорщина, Греція, Португалія	12
Австрія, Болгарія, Швеція	10
Данія, Ірландія, Литва, Словаччина, Фінляндія	7
Кіпр, Естонія, Латвія, Люксембург, Словенія	4
Мальта	3
Всього	345

Керівництво в Раді міністрів здійснює країна, яка головує в ній півроку. Тому головування в Раді є важливим елементом її функціонування. Функцію голови в Раді протягом шести місяців (з січня по червень чи з липня по грудень) виконує одна держава-член. Порядок головування визначений її власним рішенням від 1 січня 2007 р., яким також затверджено відповідний графік для держав-членів ЄС до 1 липня 2020 р. включно. Головування в усіх конфігураціях Ради міністрів, крім Ради міністрів закордонних справ, здійснюють представники держав-членів на засадах рівномірної ротації згідно з умовами, встановленими статтею 236 ДфЄС.

Під час шестимісячного періоду країна головування проводить зустрічі на всіх рівнях, пропонує головні лінії поведінки (принципи) і досягає комп-

ромісів, необхідних Раді в процесі прийняття рішення. Оскільки кожна головуюча в Раді країна намагається передусім домогтися задоволення власних пріоритетів, Раді бракує наступності в роботі. Тому Лісабонський договір ввів принцип "головування тріо". Держави, головуючі одна за одною, об'єднуються в "тріо" і ставлять завдання щодо встановлення спільних пріоритетів на період 18 місяців [7, с. 107]. В інтересах безперервної діяльності Ради міністрів шестимісячні головування тісно співпрацюють у групах від трьох країн. Ці три команди головування складають спільну програму роботи Ради міністрів протягом 18-місячного періоду. Тільки одна конфігурація Ради міністрів не очолюється шестимісячним головуванням: Рада міністрів із закордонних справ, яка з моменту вступу в силу Лісабонського договору (грудень 2009 р.), очолюється Верховним представником Союзу у закордонних справах і політики безпеки. Близько 20 робочих груп у сфері зовнішніх справ також мають постійних керівників, призначених Верховним представником.

У підготовці роботи Ради і в процесі прийняття рішень бере участь також кожна держава-член ЄС. У більшості випадків Рада приймає рішення за пропозицією Європейської Комісії та у співпраці з Європейським Парламентом (у форматі так званого інституційного трикутника), або через процедуру консультацій (наприклад у галузі сільського господарства, судового і поліцейського співробітництва та оподаткування), або за допомогою спільного прийняття рішень (наприклад внутрішній ринок).

Підсумовуючи, можна зазначити ось що:

- по-перше, Рада міністрів, як одна з ключових інституцій Європейського Союзу побудована в такий спосіб, а її організація роботи процедурно так забезпечена, щоб вона була спроможною здійснювати законодавчу та виконавчу функцію; крім того, на неї ще покладена Лісабонським договором бюджетна та координаційна функції, а також функція з розробки політики;

- по-друге, в політико-адміністративній системі ЄС Рада міністрів відіграє подвійну роль: з одного боку, діючи як міжурядова організація, вона є найважливішим органом у процесі ухвалення рішень, а з другого - як наднаціональна інституція - є своєрідним форумом, на якому держави-члени мають можливість оприлюднювати свої національні пріоритетні проблеми;

- по-третє, рішення ухвалюються в Раді через голосування міністрів з держав-членів завдяки компромісу, який досягається в процесі застосування однієї з трьох форм голосування в тій чи іншій ситуації, обумовленій у законодавстві ЄС: ухвалення рішень простою більшістю голосів; ухвалення рішень кваліфікованою більшістю голосів; однастайне ухвалення рішень. Кожний із цих трьох типів голосування залежить від положень консолідованих договорів про предмет розгляду;

- по-четверте, особливості побудови й функціонування Ради міністрів ЄС можуть бути корисними для вітчизняної системи державної влади в процесі реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції.

Предметом докладного розгляду у подальших розвідках стане організаційна та процедурна участь Ради міністрів у законотворчій діяльності Європейського Союзу.

Список використаних джерел

1. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу / пер. Держ. департаменту з питань адаптації законодавства М-ва юстиції України, 2010.
2. Політична система Європейського Союзу : пер. з англ. - Х., 2008. - 378 с.
3. *Грицяк І. А.* Правова та інституційна основи Європейського Союзу : підручник / І. А. Грицяк, В. В. Говоруха, В. Ю. Стрельцов ; за заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого та ін. - Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2009. - (Серія "Б-ка держ. службовця у галузі європ. інтеграції").
4. The Council of the European Union. - Режим доступу : <http://www.consilium.europa.eu/council?lang=en>
5. *Fiona Hayes-Renshaw.* The Council of Ministers / Hayes-Renshaw Fiona // The Institutions of the European Union. Edited by John Peterson and Michael Shakleton. - Oxford University Press, 2006.
6. *Грицяк І. А.* Рада // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 7 : Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / наук.-ред. колегія : І. А. Грицяк (співголова), Ю. П. Сурмін (співголова) та ін. - 2011. - 764 с.
7. *Adamczyk Artur.* Poland in the European Union: Adjustment and Modernisation / Artur Adamczyk, Kamil Zajackowski. - Warsaw-Lviv, 2012. - P. 295.

Юлія Шапочка,

аспірант кафедри державної політики

та управління політичними процесами НАДУ

**Аналіз нормативно-правових актів України
щодо регулювання діяльності громадських організацій
як суб'єктів оцінювання державної політики**

У статті висвітлено результати аналізу нормативно-правових актів України в частині регулювання діяльності громадських організацій як учасників процесу оцінювання державної політики. Проводиться аналіз українського законодавства щодо законодавчо закріплених прав та інструментів, якими можуть скористатися громадські організації в процесі оцінювання державної політики.
Ключові слова: громадські організації, оцінювання державної політики, правова оцінка.

The article analyzes the legal acts of Ukraine in terms of regulating the activities of non-government organizations as participants evaluation of public policy. The author explores rights and tools that can be used non-government organizations in the implementation evaluation of public policy.

Key words: nongovernmental organizations, evaluation of policy, legal due diligence.

Постановка проблеми. В умовах розбудови України як правової й демократичної держави дослідження діяльності громадських організацій як провідного інституту громадянського суспільства є надзвичайно актуальним. Аналіз чинних нормативно-правових актів щодо прав та інструментів, які можуть використовуватися громадськими організаціями на різних етапах оцінювання, дає важливий матеріал для розуміння ролі об'єднань громадян у виробленні, впровадженні та вдосконаленні державної політики та їх спроможності здійснювати оцінювання й отримувати якісні результати.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання оцінювання державно-управлінської діяльності досліджували такі вчені, як: А.Беляєв, К.Г.Вайс, Е.Ведунг, Х.Вольманн, А.Воронков, С.Гайдученко, Т.Дай, Ч.Еткін, О.Кокіц, Л.Кронбах, В.Малиновський, В.Маршаков, Д.Нахмаяс, Л.Пал, О.Пархоменко-Куцевіл, М.Паттон, Л.Пашко, Е.Посавак, Л.Приходченко, П.Россі, О.Рудік, Л.Рутмен, В.Тертичка, Г.Фрімен, Ф.Хміль, Д.Циганков, Е.Челімські, Н.Чижов та ін.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Незважаючи на те, що значна кількість наукових праць українських науковців присвячена оцінюванню державної політики, питання дослідження чинної нормативно-правової бази України в контексті участі громадських організацій у процесі оцінювання розглянуте недостатньо.

Мета статті - здійснити аналіз нормативно-правових актів України в частині регулювання участі громадських організацій в оцінюванні державної політики та дослідити, які права й інструменти мають громадські організації на різних етапах оцінювання державної політики.

Виклад основного матеріалу. У статті розглянуто найбільш впливові з позиції реалізації основних етапів оцінювання державної політики нормативно-правові акти у сфері регулювання діяльності громадських організацій.

Оцінювання державної політики складається з таких етапів: підготовка до оцінювання, планування та методологія, збирання та аналіз даних, використання результатів оцінювання, підготовка звіту [1, с. 34].

Підготовка до оцінювання, планування та методологія оцінювання є переважно внутрішньою діяльністю громадської організації, пов'язується з її статутною діяльністю, цілями й завданнями, зосереджується переважно на внутрішній роботі організації, досвіді та кваліфікації працівників чи членів організації і регламентується загальними нормами законодавства, як наприклад, ст. 36 Конституції України (Закон України від 28 червня 1996 р.

№ 254к/96-вр) [2], що гарантує громадянам право на об'єднання у громадські організації, та Законом України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI "Про громадські об'єднання" [3], який визначає громадську організацію як добровільне об'єднання фізичних осіб для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів, засновниками й членами (учасниками) якого є фізичні особи. Зазначені норми надають право фізичним особам об'єднуватися в громадські організації, визначати оцінювання державної політики та програм своїми інтересами та цілями і безпосередньо здійснювати оцінювання.

На відміну від попередніх етапів оцінювання, збирання та аналіз даних, використання результатів оцінювання та підготовка звіту проходять у тісній взаємодії та взаємозв'язку з органами державної влади, іншими суб'єктами оцінювання, суспільством і вимагають законодавчо регламентованих прав та інструментів, якими можуть скористатися громадські організації, а отже, є більш цікавими для нашого дослідження.

Етап збирання та аналізу даних. Законом України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI "Про громадські об'єднання" [3] громадські організації наділені правом одержувати публічну інформацію, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, звертатися до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб із пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями).

Законом України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII "Про інформацію" [4] визначено, що об'єднання громадян є суб'єктами інформаційних відносин та мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, у тому числі й необхідних вхідних даних для проведення оцінювання.

Відповідно до Закону України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI "Про доступ до публічної інформації" [5] громадські організації виступають суб'єктами відносин у сфері доступу до публічної інформації, а саме запитувачами інформації та мають право отримувати вхідні дані, необхідні для проведення оцінювання, від суб'єктів владних повноважень у формі відповідей на подані ними запити на інформацію.

Низка нормативно-правових актів, наприклад закони України "Про Кабінет Міністрів України" від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI [6], "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [7], "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV [8], зобов'язує органи державної влади та органи місцевого самоврядування оприлюднювати звіти про виконання своїх рішень та іншої інформації про свою діяльність у засобах масової інформації, на офіційних веб-сайтах, надавати

об'єднанням громадян інформацію, проводити консультації з громадськістю, організовувати громадські обговорення нормативно-правових актів тощо. Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" [9] визначає порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації. Ці закони забезпечують громадським організаціям доступ до необхідних для проведення оцінювання вхідних даних та надають громадським організаціям право використовувати матеріали, що публічно розміщуються органами влади та перебувають у вільному доступі.

Відповідно до Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV [10] забезпечення здійснення державної регуляторної політики включає оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних із регуляторною діяльністю, оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності. Цей закон дає громадським організаціям доступ до необхідних вхідних даних для здійснення оцінювання у вигляді проектів регуляторних актів та аналітичної інформації про їх впровадження та права відстежувати результативність регуляторних актів, одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення інформацію щодо їх регуляторної діяльності.

Етапи використання результатів оцінювання та підготовка звіту. Законом України "Про громадські об'єднання" від 22 березня 2012 р. № 4572-VI [3] громадські організації наділені правом брати участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання й важливих питань державного і суспільного життя та правом брати участь у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій із громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їх діяльності. Це дає можливість громадським організаціям отримувати вільний доступ до інформації та даних про діяльність органів виконавчої влади, необхідних для проведення оцінювання, подавати державним органам пропозиції та рекомендації, отримані в процесі оцінювання для врахування при виробленні та вдосконаленні державної політики з різних напрямів, збільшує швидкість реагування органів державної влади на результати та рекомендації оцінювання та прийняття рішень, покращує

зворотний взаємозв'язок між об'єднаннями громадян та суб'єктами владних повноважень у процесі оцінювання.

Також зазначений закон наділяє громадські організації правом вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі), що створює можливості для поширення серед громадськості, органів влади та інших зацікавлених сторін інформації про проведення оцінювання, звіт про результати оцінювання та його рекомендації.

Закон України "Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР [11] надає громадським організаціям право вносити в органи державної влади колективні звернення та пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує інструменти для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування шляхом направлення результатів та рекомендацій оцінювання та забезпечує громадським організаціям зворотний зв'язок з органами влади.

Закон України "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки" від 9 січня 2007 р. № 537-V [12] визначає, що розвиток інформаційного суспільства повинен здійснюватися через участь об'єднань громадян у підготовці рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань інформаційного суспільства і контролю за їх виконанням та організацію постійних зустрічей, круглих столів, відеоконференцій із вищими посадовими особами держави, лідерами політичних партій для обговорення і вирішення питань розвитку інформаційного суспільства України. Постанова Кабінету Міністрів України "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 3 листопада 2010 р. № 996 [13] затверджує Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та типові положення про громадську раду при органах виконавчої влади, постійно діючий колегіальний виборний консультативно-дорадчий орган, утворений для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, урахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Ці нормативно-правові акти надають громадським організаціям інструменти для систематичної взаємодії і зворотного зв'язку з органами влади, отримання необхідних для оцінювання даних та надання рекомендацій і пропозицій, отриманих в процесі оцінювання, для врахування під час вироблення державної політики з різних напрямів, оцінки операцій та результатів політики, з'ясування реалій політики та її головних дійових осіб тощо.

Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV [10] передбачає права громадських організацій подавати до регуляторних органів пропозиції та рекомендації, отримані в результаті проведення оцінювання, про необхідність підготовки потрібних суспільству проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду, брати участь у розробці проектів регуляторних актів; подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних із регуляторною діяльністю; бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів із відстеження результативності регуляторних актів; самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, подавати зауваження та пропозиції регуляторним органам.

Ще одним важливим інструментом для громадських організацій є участь у громадській експертизі діяльності і актів органів публічної влади. Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 "Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади" [14] визначено, що громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Органи виконавчої влади зобов'язані сприяти громадським організаціям у проведенні громадської експертизи, розглядати висновки експертизи за спеціальною прозорою процедурою та оприлюднювати свої рішення. Пропозиції, підготовлені недержавними організаціями за результатами проведеної громадської експертизи, враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності". Законодавством передбачено проведення громадської експертизи в різних галузях, наприклад у будь-якій сфері наукової і науково-технічної діяльності тощо та у сфері боротьби з корупцією. Громадська експертиза дає можливість оцінити ефективність діяльності певного органу виконавчої влади, виконання державної програми або витрачання бюджетних коштів, якість надання адміністративних послуг або виконання законодавства. Участь у громадській експертизі є реальним інструментом, який може використовуватися громадськими організаціями в процесі оцінювання державної політики.

Указом Президента України "Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації" від 24 березня 2012 р. № 212/2012 [15] закладені такі інструменти для громадських організацій, які можуть використовуватися при проведенні оцінювання: членство в Координаційній раді з питань розвитку громадянського суспільства; подання пропозицій щодо реалізації Стратегії, залучення їх органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування до виконання заходів із реалізації Стратегії, здійснення моніторингу, оцінки та громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації Стратегії, виконання Плану першочергових заходів, щорічних планів.

Висновки. За останні роки Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України прийнято ряд важливих нормативно-правових актів, які розширили предмет, зміст і межі громадського контролю за діяльністю держави, створили правове поле для оцінювання державної політики громадськими організаціями, законодавчо закріпили необхідні права та інструменти для здійснення різних етапів оцінювання державної політики, починаючи від збирання вхідних даних і закінчуючи наданням рекомендацій та звіту проведеного оцінювання органам державної влади. Законодавчі норми заклали фундамент для проведення громадськими організаціями етапів оцінювання у формі таких інструментів, як громадські ради, участь у громадській експертизі, звернення громадян, запити на інформацію, консультації з громадськістю, громадські обговорення проектів тощо та закріпили необхідні права громадських організацій для їх використання. Чинна нормативно-правова база регламентує права та інструменти для громадських організацій, за допомогою яких вони можуть систематично визначати цінність або значущість політики, оцінювати операції і результати політики, з'ясовувати реалії політики та її головних дійових осіб тощо.

Суттєвим недоліком наявної нормативно-правової бази є відсутність законодавчо закріплених прав та інструментів для фінансування діяльності громадських організацій щодо оцінювання державної політики, що позначається на їх спроможності проводити оцінювання.

Перспективи подальших досліджень у даному напрямі полягають у вивченні практики використання передбачених законодавством прав та інструментів громадськими організаціями при проведенні оцінювання державної політики в Україні.

Список використаних джерел

1. Тертичка В. В. Оцінювання державної політики та програм : конспект лекцій [Електронний ресурс] / В. В. Тертичка, В. О. Купрій. - Режим доступу : http://ipas.org.ua/doc/du/3_Synopsis.pdf

2. Конституція України (Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-вр) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
3. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
4. Про інформацію : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
5. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовт. 2010 р. № 2591-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
8. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
9. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 верес. 1997 р. № 539/97-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
10. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 верес. 2003 р. № 1160-IV [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
11. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
12. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки : Закон України від 9 січ. 2007 р. № 537-V [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
13. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
14. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
15. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 12 берез. 2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>

Марія Рачинська,
аспірант кафедри державного управління
і менеджменту НАДУ,
головний консультант сектору нормопроектної
діяльності відділу державної правової політики
Національного інституту стратегічних досліджень

Інститут лобізму в питаннях формування й реалізації державної правової політики та здійснення контролю за правотворчою діяльністю

Мета статті полягає в актуалізації необхідності створення рівних можливостей для представництва громадських інтересів шляхом підвищення ролі інститутів громадянського суспільства як домінуючих суб'єктів соціально-політичного впливу на діяльність органів державної влади.

Досліджено можливості впливу громадськості на легітимність результатів правотворчості в державі, зокрема на суб'єктів розробки й прийняття нормативно-правових актів; досвід демократичних перетворень у Російській Федерації щодо формування моделі взаємодії федеральних органів державної влади з групами інтересів. Проаналізовано питання законодавчого закріплення інституту лобізму як механізму впливу приватних і громадських організацій на процес прийняття рішень органами державної влади з питань внутрішньої і зовнішньої політики.

Ключові слова: інститут лобізму, представництво громадських інтересів, рівні можливості, досвід демократичних перетворень, правотворчість.

The purpose of the article is to update the need to create equal opportunities for representation of the public interest by enhancing the role of civil society as the dominant subjects of social and political impact on the government.

Accordingly, explored the possibilities of public influence on the results of the legitimacy of law-making in the state, including business development and adoption of regulations; experience of democratic reforms in Russia to form a model of interaction of federal bodies of state power of interest groups. The question of the law on lobbying institution as a mechanism of influence of private and public decision-making by public authorities on domestic and foreign policy.

Key words: Institute of lobbying, representation of the public interest, equal opportunities, the experience of democratic transformation law-making.

Постановка проблеми. На сучасному етапі становлення системи державного управління в Україні легітимність результатів правотворчості залежить не лише від досконалості нормопроектної техніки та сумлінності суб'єктів розробки й прийняття нормативно-правових актів, а й від соціальної затребуваності цих актів і, зокрема, впливу громадськості на процес їх прийняття. Ефективності цього процесу можна досягти через запровадження інституту лобіювання, який є досить новим для України, але традиційним для розвинених демократичних країн світу, таких як США, Канада, Великобританія, Німеччина, Франція, Польща та ін.

Інститут лобіювання покликаний реалізовувати важливу функцію: забезпечення ефективної взаємодії громадян, інститутів громадянського суспільства, суб'єктів господарювання з органами державної влади в питаннях формування та реалізації державної правової політики та здійснення контролю за правотворчою діяльністю. При цьому у багатьох випадках інститут лобіювання залишається дієвим інструментом запобігання корупції та корупційним ризикам.

Сьогодні в численних наукових дослідженнях актуалізується також необхідність створення рівних можливостей для представництва громадських інтересів шляхом підвищення ролі інститутів громадянського суспільства як домінуючих суб'єктів соціально-політичного впливу на діяльність органів державної влади. Адже для того, щоб стати активним суб'єктом лобіювання, інститутам громадянського суспільства необхідно володіти спеціальними методиками підготовки та лобіювання своїх ініціатив, зміни намірів, переконань і врегулювання інтересів різних соціальних груп, вироблення соціального компромісу та власних чітких соціально-економічних вимог, аналізу соціально-економічної ефективності державної політики [6, с. 15].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти виникнення, розвитку та інституціоналізації лобіювання розкриті в працях вітчизняних науковців Д.Базілевича [2], Є.Гроссфельда [6], О.Дягілева [7], В.Нестеровича [12-13], В.Федоренка [20] та ін. Цікавими в контексті нашого дослідження є наукові праці російських авторів, зокрема С.Бадашміна [1], Н.Бобрової, Д.Заїкіна [4], А.Любимова [10-11], М.Соколовської [15], П.Толстих [17-18] та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Для повноти аналізу зазначених завдань варто вказати, що відповідно до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2008 р. "Про стан протидії корупції в Україні", уведеного в дію Указом Президента України від 27 листопада 2008 р. № 1101, Кабінету Міністрів України було доручено внести на розгляд Верховної Ради України проекти законів, прийняття яких зумовлено приєднанням України до Конвенції ООН проти корупції, Кримінальної конвенції Ради Європи проти корупції та Додаткового протоколу до неї, зокрема проект закону про лобіювання [5].

При цьому слід зазначити, що в Україні лобіювання через відсутність належних законодавчих регуляторів цього інституту довгий час характеризується здебільшого позаправовою формою і певною мірою дискредитоване таким явищем, як "квазілобіювання". Досить часто й саме завдяки підміні понять лобіювання асоціюється в громадян України із корупцією, здебільшого із нелегітимним впливом на правотворчу діяльність органів державної влади, в інтересах окремих соціальних або владних груп.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає в актуалізації необхідності створення рівних можливостей для представництва громадських інтересів шляхом підвищення ролі інститутів гро-

мадянського суспільства як домінуючих суб'єктів соціально-політичного впливу на діяльність органів державної влади.

Відповідно основними завданнями є дослідження можливостей впливу громадськості на легітимність результатів правотворчості в державі, зокрема сумлінність суб'єктів розробки й прийняття нормативно-правових актів; дослідження досвіду демократичних перетворень у Російській Федерації, що формують нову модель взаємодії федеральних органів державної влади з групами інтересів, і, як наслідок, питання про законодавче закріплення інституту лобізму як механізму впливу приватних і громадських організацій на процес прийняття рішень органами державної влади з питань внутрішньої і зовнішньої політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Певної уваги в межах даного дослідження потребує аналіз проекту Закону України "Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів", який розроблено Міністерством юстиції України відповідно до п. 2 розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 р. № 448-р "Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів" (далі - проект Закону України).

Слід зазначити, що проект Закону України має на меті визначення шляхів урегулювання суспільних відносин, пов'язаних із лобіюванням, створення нового правового механізму впливу громадян, інститутів громадянського суспільства, суб'єктів господарювання на визначені законом органи державної влади, посадових і службових осіб цих органів, спрямованого на прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів через визначення засад лобістської діяльності [5].

Аналізуючи основні нормативні положення проекту Закону України, В.Федоренко зазначає, що теоретико-методологічним фундаментом цього документа була все-таки вітчизняна концепція лобіювання. "Будь-яка, навіть найдосконаліша концепція при автоматичному перенесенні її на національний ґрунт приречена на невдачу. Тому в основу цього законопроекту покладена саме вітчизняна концепція лобіювання". Лобіювання визначається як легітимний вплив зареєстрованих та акредитованих в установленому порядку осіб (лобістів та лобістських об'єднань) в інтересах замовників лобістських послуг на органи державної влади, їх посадових і службових осіб під час прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів. Крім того, у законопроекті чітко визначені терміни "лобіст", "лобістське об'єднання", "лобістська діяльність", "лобістський контакт", "лобістські послуги" тощо, що унеможливить неоднозначне використання положень цього документа.

Окрему увагу при цьому слід звернути на вивчення і можливості запозичення позитивного досвіду розвинених демократичних держав, де лобізм є ефективним соціально-політичним інститутом, а лобістська діяльність поставлена під контроль суспільства і державної влади.

У цьому зв'язку слід зазначити, що ефективне функціонування лобізму в системі представництва інтересів громадянського суспільства в системі державно-управлінських відносин можливо за наявності відповідного правового регулювання. Лобізм як фактор, що впливає на життя суспільства, повинен бути легальним і існувати в певному правовому полі. Насамперед тут необхідно створити правові основи лобістської діяльності, тобто умови існування простої, зрозумілої, прозорої системи, що сприяє відстоюванню інтересів окремих груп у нормотворчих органах; прийняти закон, яким встановити стандарти етичної поведінки обраних посадових осіб та порядок вирішення конфлікту інтересів, удосконалювати законодавство, створити чіткий, прозорий механізм декларування витрат обраних посадових осіб.

Безумовно, однієї лише легалізації лобістської діяльності недостатньо для перетворення лобізму в ефективний інститут, що має відповідати новим задекларованим цілям розвитку держави і суспільства. Тільки комплексний підхід і послідовність в упорядкуванні складних відносин з владою можуть сприяти формуванню та становленню громадянського суспільства і разом з тим розв'язанню проблем у сфері лобізму [1].

Досить цікавим у даному ракурсі є досвід демократичних перетворень, що почалися в Російській Федерації з початку 90-х рр. і формують при цьому нову модель взаємодії федеральних органів державної влади з групами інтересів. Як наслідок, стає актуальним питання про законодавче закріплення деяких політичних інститутів, зокрема інституту лобізму - механізму впливу приватних і громадських організацій на процес прийняття рішень органами державної влади з питань внутрішньої і зовнішньої політики.

Про спроби законодавчого закріплення даного політичного інституту свідчать ряд законопроектів РФ про лобізм (№ 96700123-2 "Про регулювання лобістської діяльності у федеральних органах державної влади" [14], № 97801795-2 "Про правові засади лобістської діяльності у федеральних органах державної влади" [14], № 396138-3 "Про лобістську діяльність у федеральних органах державної влади" [14], № 22-16 Про модельний закон "Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади" [14]), а також безліч науково-практичних конференцій, семінарів-нарад з експертами та представниками федеральних і регіональних органів державної влади, громадські та парламентські слухання. Однак фактично лобістська діяльність здійснюється поза рамками правового поля [1].

У багатьох роботах російських учених (А.С.Автономов, Н.А.Бобров, Д.А.Заїкін, В.Г.Вишняков, С.В.Заграєвський, С.В.Зотов, Т.С.Масловська, А.П.Любимов, П.А.Толстих) лобістська діяльність у системі політико-правових взаємовідносин у Росії, як правило, розглядається в рамках механізму протидії корупції. Як зазначає у своєму дослідженні А.Любимов, найважливішим напрямом боротьби з корупцією є підвищення якості представницької демократії в Росії [10], що здійснюється шляхом підвищення якості

взаємозв'язку між органами державної влади та населенням, де лобісти будуть проміжною ланкою між політиками і громадянським суспільством або корпораціями. Водночас П.Толстих вказує, що майстерність лобіста полягатиме в тому, щоб, ґрунтуючись на законних методах впливу на владу, створити потрібне враження у чиновника чи депутата, який приймає рішення з приводу необхідного питання [17].

Саме тому одним із способів розв'язання означеної проблеми може стати визнання і регулювання лобізму. Для прикладу наведемо положення, закріплені в Конституції РФ. Зокрема, у п. 1 ст. 30 вказується, що кожен має право на об'єднання, включаючи право створювати професійні спілки для захисту своїх інтересів. Свобода діяльності громадських об'єднань гарантується [9, с. 8]. У п. 2 ст. 45 зазначається, що кожен має право захищати свої права і свободи всіма способами, не забороненими законом [9, с. 10].

Відповідно з метою прийняття закону, що регулює лобістську діяльність в органах влади РФ, Міністерству економічного розвитку РФ доручено спільно з Міністерством юстиції РФ та іншими федеральними державними органами організувати обговорення з представниками різних соціальних груп питання про механізм формування в Російській Федерації інституту лобізму [19].

Проте експерти по-різному поставилися до ініціативи узаконення інституту лобізму. Існує думка, що запроваджувати його без блоку антикорупційного законодавства буде безглуздо - між лобізмом і корупцією проходить досить тонка грань. Залишається під питанням, чи сприятиме прийняття спеціального закону зниженню рівня корупції в органах державної влади і чи зможе виявитися дієвим подібний інститут у російських умовах. Як вказує М.Соколовська, крім очевидної корупційної складової така ситуація має ще цілий ряд негативних наслідків: по-перше, втрачається елемент експертизи, юридичного та інформаційного опрацювання всього того, що є послугами, "продуктом" західних лобістів; по-друге, успіх залежить від особистих якостей керівника компанії, регіону, які виступають суб'єктом лобізму, а зовсім не від реальної значущості ініціативи. Крім того, серйозно обмежується доступ громадськості до лобістських каналів, оскільки пробитися до чиновників та депутатів можуть тільки "люди з грошима" [15].

Водночас, як зазначає А.Любимов, прихильники закону про регулювання лобістської діяльності пояснюють свою позицію переважно тим, що відсутність урегульованої законом можливості відкритого лобіювання своїх інтересів з боку великого бізнесу, громадських груп призводить до того, що значного поширення набувають протизаконні методи тіньового лобіювання [10, с. 100]. Зазначається, що такий закон необхідний, і чим більше буде встановлено правових вимог і умов, тим менше залишиться місця для "тіні".

Таким чином, виходячи з аналізу ініціатив російських законодавців можна зробити висновок, що місце для лобістської діяльності в російській системі права ще не визначено й стосовно механізмів здійснення лобістської

діяльності та статусу лобіста єдиної думки не існує. Як і раніше підкреслюється, що не потрібно сліпо і бездумно переносити ідеї зарубіжного законодавства, як правило, американського, де діяльність лобістів регламентується з 1946 р., російські реалії відрізняються від ситуації в зарубіжних країнах.

Однак варто визнати, що все-таки лобістська діяльність дасть змогу забезпечити гласність політичних процесів, відкритість апарату державної влади для контролю з боку громадянського суспільства за допомогою різного роду обговорень, дискусій, створення та участі в роботі впливових експертних співтовариств. Це, у свою чергу, розширить коло активних учасників політичного процесу. Врегульований законодавчо інститут лобізму стане ще однією перепорою на шляху корупції, що може сприятливо позначитися на розвитку суспільства в цілому.

Отже, беручи до уваги висновки вітчизняних і російських науковців щодо нормативно-правового врегулювання інституту лобізму, варто відзначити, що інститутові лобізму необхідно встановити певне "місце", законодавчо повинні бути прописані процедури його дії, а для цього необхідний комплексний підхід до вирішення поставленого питання. Парламентарям необхідно дуже уважно вивчити дане явище, зрозуміти, що може бути легалізовано, а що ні. Паралельно з роботою над законом повинні здійснюватися відповідні системні заходи з контролю над корупцією. Адже застосування ефективних механізмів лобіювання сприятиме економічній і політичній самостійності громадських асоціацій, підвищенню їх кількісного та якісного рівня, значущості в системі взаємодії "держава - бізнес - громадянське суспільство", активізації безпосереднього впливу на процес формування та реалізації державної політики.

Що важливо для вітчизняного процесу формування інституту лобіювання, то слід відзначити, що даний інститут є однією з найважливіших форм впливу суспільства на державу, що забезпечує їх функціональну взаємодію. Справляючи вплив на процес вироблення і прийняття економічних і соціально-політичних рішень, лобісти забезпечують більш тісний зв'язок між суспільством та державою і тим самим надають можливості органам державної влади оперативно реагувати на запити, що виходять від економічних і суспільних спільнот. Тому ключовим напрямом діяльності інститутів громадянського суспільства мають стати оволодіння і використання різноманітних методів лобіювання інтересів своїх членів у парламенті, уряді, місцевих органах виконавчої влади.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Проведений аналіз дає підстави зробити висновок про те, що лобізм як внутрішньополітичне явище, незалежно від ступеня і рівня своєї легітимності, заснований на прагненні суб'єктів різних сфер життєдіяльності суспільства знизити ступінь ризику при взаємодії один з одним. Істотно розширюється і коло реальних учасників лобістської діяльності. В основі лобізму лежить корпоративний принцип, але виконавцем намірів

групи зовсім не обов'язково повинна бути тільки група. Не менший інтерес становлять конкретні персоналії як корпоративні лобісти.

Важливим на сьогодні постає питанням побудови нових систем міжнародного лобізму, в тому числі такі його різновиди, як регіональний і державний лобізм, які не мають і не можуть мати під собою правового поля. Водночас немає серйозних підстав для його заборони, оскільки міжнародні структури, якщо вони не мають відверто кримінальної спрямованості, - замовники і виконавці лобістських проектів, взагалі ніяк не регламентуються нормами міжнародного права.

Таким чином, варто визначити, що фактично всі сфери життя суспільства, де перетинаються інтереси влади та інших учасників суспільно-політичних та державно-управлінських процесів, перебувають під контролем лобістських структур і організацій. Важливо, що саме ці структури є не тільки інструментом впливу на прийняття рішень, а й додатковим джерелом доходу для об'єктів лобістської діяльності. У перспективі цікавим і важливим аспектом дослідження може стати більш детальне дослідження проблеми перетину лобістської діяльності та корупції, які успішно співіснують і взаємодоповнюють один одного навіть в умовах легального лобізму.

Список використаних джерел

1. Бадашшин С. К. К вопросу о необходимости формирования института лоббизма в Украине [Электронный ресурс] / С. К. Бадашшин, Г. С. Хасаева // Государство и право в современных условиях : материалы междунар. заоч. науч.-практ. конф. (Россия, Новосибирск, 3 дек. 2012 г.). - Режим доступа : <http://sibac.info/index.php/2009-07-01-10-21-16/5317-2012-12-11-08-41-13/>
2. Базілевич Д. Лобіювання в Україні: запрошення до дискусії [Електронний ресурс] / Д. Базілевич. - Режим доступу : <http://lobbying.in.ua/content/lobyuvannya-v-ukr/zaproshennya-do-diskus>
3. Бинецкий А. О международном лоббизме [Электронный ресурс] / А. Бинецкий // Профессиональный PR-портал Советник.ру. - Режим доступа : <http://stra.teg.ru/library/38/1/3/>
4. Боброва Н. А. Парламентские формы борьбы с коррупцией / Н. А. Боброва, Д. А. Заикин // Конституционное и муниципальное право. - М. : Юрист, 2009. - № 1 [Электронный ресурс] - Режим доступа : <http://lawinfo.ru/catalog/contents-2009/konstitucionnoe-i-municipalnoe-pravo/1>
5. Від ідеї до права, або Про проблеми легітимації інституту лобіювання в Україні [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://legalweekly.com.ua/index.php?id=16061&show=news&newsid=121630/>
6. Гросфельд Е. В. Роль лоббизма в становлении и развитии гражданского общества в Украине [Электронный ресурс] / Е. В. Гросфельд. - Режим доступа : http://smpu.at.ua/blog/rol_lobbizma_v_stanovlenii_i_razvitiij_grazhdanskogo_obshhestva_v_ukraine/2010-09-14-3/

7. Дягілев О. В. Конституційно-правовий інститут лобізму: вітчизняний та зарубіжний досвід : монографія / О. В. Дягілев. - Х. : Майдан, 2011. - 251 с.
8. Конституція України // Відом. Верхов. Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
9. Конституция Российской Федерации. - М. : Проспект, 2009. - 32 с.
10. Любимов А. П. История лоббизма в России / А. П. Любимов. - М. : Фонд "Либерал. миссия", 2005. - 208 с.
11. Любимов А. П. Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе (антикоррупционный проект) / А. П. Любимов. - М. : Изд. Гос. Думы, 2000.
12. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України : монографія / В. Ф. Нестерович ; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. - Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. - 752 с.
13. Нестерович В. Прийняття Закону України "Про лобіювання" - іспит України на демократію [Електронний ресурс] / В. Нестерович. - Режим доступу : <http://lobbying.in.ua/content/prinyattya-zakonu-ukra%D1%97ni-pro-lobbuvannya-Dspit-ukraD97ni-na-demokratyu>
14. Проекты законов о лоббизме [Электронный ресурс]. - Режим доступа : http://lobbying.ru/content/sections/pageid_11.html
15. Соколовская М. Обыкновенный лоббизм [Электронный ресурс] / М. Соколовская // Профиль. - 2012. - № 11. - Режим доступа : http://lobbying.ru/content/sections/articleid_9120_linkid_.html
16. Тихомирова Е. Б. Лоббизм как специфическая форма коммуникаций с общественностью / Е. Б. Тихомирова // Вестн. МУ. Серия 18. Социология и политология. - 2002. - № 3. - С. 113-127.
17. Толстых П. А. Лоббизм как коррупционная технология / П. А. Толстых // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. - Тамбов : Грамота, 2012. - № 6 (20) : в 2 ч. - Ч. II [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.gramota.net/materials/3/2012/6-2/53.html>
18. Толстых П. А. Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания РФ / П. А. Толстых. - М. : Канон плюс ; Реабилитация, 2006.
19. О национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции : Указ Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297 [Электронный ресурс]. - Режим доступа : http://fsskomi.ru/anti-corruption/law/Ukazy/index.php?ELEMENT_ID=2638
20. Федоренко В. Л. Інститут лобіювання у країнах західної демократії та перспективи його легітимації в Україні / В. Л. Федоренко, В. Ф. Нестерович // Бюл. М-ва юстиції України. - 2009. - № 9. - С. 13-25.



Іван Розпутенко,

доктор наук з державного управління,

професор, завідувач кафедри економічної політики НАДУ

Світлана Москаленко,

кандидат наук з державного управління,

доцент кафедри економічної політики НАДУ

Гуманітарний розвиток України в умовах цивілізаційного вибору

У статті розглянуто напрями діяльності держави щодо забезпечення гуманітарного розвитку на загальнонаціональному, регіональному та місцевому рівнях. Наголошується на необхідності ефективного міжнародного співробітництва та врахування національних інтересів України.

Ключові слова: гуманітарний розвиток, гуманітарна сфера, європейська інтеграція, державне управління.

The article deals with activities of the state to ensure humanitarian development at the national, regional and local levels. Attention is focused on the need for effective international cooperation, taking into account national interests of Ukraine.

Key words: humanitarian development, humanitarian sphere, European integration, public administration.

Постановка проблеми. Курс на європейську інтеграцію є природним наслідком здобуття Україною незалежності. Його витoki - в історії нашого народу та усвідомленні права жити в демократичній, економічно розвиненій, соціально орієнтованій країні. Його мета - створення шляхом масштабних внутрішніх перетворень умов для входження до спільноти європейських розвинутих країн. Сьогодні цей курс має стати домінантою внутрішньої та зовнішньої державної політики.

Процес інтеграції в ЄС тривалий та складний. Він вимагає концентрації зусиль. У такій ситуації головне для нас - активно продовжувати політику розпочатих системних реформ, постійно доводити реальними справами послідовність щодо обраного курсу, утвердження демократичних цінностей, принципів громадянського суспільства, свободи слова та верховенства права, соціально спрямованої ринкової економіки.

Світ на порозі XXI ст. переживає інтенсивний розвиток інтегративних процесів постіндустріального суспільства, яке потребує відповідної форми регіональної політичної та економічної організації. Сучасні демократичні тенденції вимагають від громадянина не лише політичної активності, а й усвідомлення власної ролі і значення в житті суспільства, а також дій відповідно до власних переконань і цінностей.

Виходячи зі свого європейського вибору Україна започатковує процес змін, поділяючи основні ідеї і принципи Європейської Конвенції про захист прав і основних свобод людини та Європейської соціальної хартії, покладаючи в основу свого подальшого розвитку інтереси людини, її прагнення жити і творити в гармонії зі своїми цінностями, із суспільством і природою. Відтак актуалізуються питання гуманітарної політики, гуманітарного розвитку, форм і методів державного впливу на функціонування гуманітарної сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Широкий спектр проблем гуманітарної сфери останнім часом став предметом розгляду значної кількості публікацій як державно-управлінського спрямування, так і суміжних наукових галузей. Неоднозначним, щоправда, є питання їх якості та наукової цінності. Опрацьовуючи деякі з них, не можна не погодитись з думкою, висловленою свого часу Я.Дашкевичем про "культ некомпетентності, що глибоко пронизує наші гуманітарні науки" [1, с. 470].

Водночас слід зазначити, є низка змістовних, цікавих напрацювань. Так, сучасний стан розвитку гуманітарної сфери країн перехідного періоду досліджували В.Бульба та О.Степанко [2], гуманітарний розвиток України в контексті кризових явищ культури - Р.Ткачук [3], гуманітарну політику як фундамент реформ та мультиплікатор соціального капіталу Української Держави - С.Зубченко [4]. Аналіз концептуальних засад державної політики в гуманітарній сфері, у тому числі щодо культурного, освітнього, науково-технологічного та етнічного розвитку, упорядкування державно-церковних відносин знайшов своє висвітлення в навчальному посібнику "Управління соціальним і гуманітарним розвитком" [5].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Попри наявні досягнення науковців у дослідженні окресленої проблематики, все ж бракує системних праць щодо гуманітарного розвитку України в контексті зовнішніх та внутрішніх впливів. Адже "на очах покоління, яке звикло до статистики міжнародних правових постулатів, змінюється зміст і контекст використання низки ключових термінів: "непорушність державного суверенітету", "право націй на самовизначення аж до відокремлення та створення незалежної держави", "демократизація світового порядку", "моральна необхідність надання допомоги нерозвиненим країнам", "багатополярність/однополярність світу" і навіть "тероризм як головна загроза міжнародній

безпеці"... Релятивізм теоретичного осмислення, а тим більше практичного застосування наведених вище термінів стає нормою глобальної гри держав, націй, транснаціональних економічних структур, світових мас-медіа і навіть окремих яскравих особистостей" [6, с. 61-62]. Тож актуальність дослідження особливостей гуманітарного розвитку України в умовах цивілізаційного вибору не потребує додаткових доказів.

З огляду на зазначене *метою статті* є визначення напрямів діяльності держави щодо забезпечення гуманітарного розвитку на загальнонаціональному, регіональному та місцевому рівнях в умовах цивілізаційного вибору.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні в суспільстві активно обговорюються як шляхи, так і методи реалізації Програми економічних реформ України на 2010-2014 роки, що була розроблена Комітетом з економічних реформ при Президентові України.

Нас же, насамперед, цікавлять питання, що пов'язані з реалізацією гуманітарних очікувань українського суспільства за рахунок соціально-економічних зрушень у контексті європейського вибору.

В Україні залишаються важливими питання проектування нової якості соціальних послуг у стратегічно важливих сферах - освіті, охороні здоров'я, пенсійному забезпеченні, науково-технічному та інноваційному комплексах.

В основу наших пропозицій закладений перехід від принципу фінансування установ до фінансування потреб громадян України у вимірі освітніх, медичних або інших реально наданих їй послуг. Це означатиме не лише значне підвищення ефективності використання державних коштів, а передусім перехід на нову парадигму соціальної політики. На зміну соціальній політиці, орієнтованій на узагальнені суспільні потреби, приходить політика, сконцентрована на потребах людини - громадянина України.

Формування суспільства знань може стати наріжним каменем у створенні якісно нової суспільно-економічної формації у XXI ст., що зумовлено особливою роллю знання в сучасному цивілізаційному розвитку.

Конкурентні переваги країн усе менше визначаються багатством природних ресурсів чи дешевою робочою силою і все більше - технічними інноваціями та конкурентним застосуванням знань, що посідають перше місце серед факторів суспільного розвитку, сприяють досягненню взаємодоповнюючих цілей забезпечення стійкого економічного зростання, підвищення суспільного добробуту, стимулювання соціальної злагоди, розвитку людини. Суспільство знань визначає тип економіки, в якій знання відіграють вирішальну роль, а їх виробництво стає джерелом розвитку. Інтенсивний постіндустріальний розвиток українського суспільства і національної економіки як суспільства знань потребує створення необхідних інституційних передумов і актуалізації ресурсів для модернізації науково-технічної, інноваційної систем та розвитку інтелектуального потенціалу.

Синхронно мають відбуватись і реформи у сфері освіти. Йдеться не лише про якість підготовки фахівців і адекватність номенклатури спеціальностей реальному попиту, що склався на ринку праці. Головне - забезпечити випереджальне моделювання кадрових потреб економіки у три-п'ятирічній перспективі.

У нинішньому вигляді система освіти України (по суті ідеологічних вимог і політичних очікувань - "неукраїнська") готує кадри до вчорашньої або взагалі неіснуючої економіки та й суспільства загалом. Маємо врахувати, що заплановані в Україні економічні реформи мають спрямовуватися на структурну перебудову національної економіки в напрямі зростання у ВВП частки високотехнологічного, інформаційного секторів.

Отже, освітня система має бути готовою до цих змін, не лише транслюючи адекватний набір знань, а передусім забезпечуючи розвиток інтелектуального і творчого потенціалу кожної особистості. Тому серед актуальних напрямів освітньої реформи - впровадження інноваційних моделей навчання, орієнтованих на формування здібностей і компетенцій і, що вкрай актуально, створення макросистеми безперервної освіти. У сучасному суспільстві освіта стає складовою способу життя.

Програмою економічних реформ передбачене підвищення фінансової автономності навчальних закладів, для чого потрібно вносити зміни до Бюджетного кодексу України.

У підсумку реалізації освітніх реформ маємо прийняти нові Державні стандарти початкової, базової й повної середньої освіти, Національну рамку кваліфікацій. ВНЗ України нарешті повинні з'явитися у міжнародних рейтингах найкращих університетів.

Отже, основними засобами гуманітарного розвитку мали б стати бюджетно-податкове регулювання та залучення позабюджетних коштів. Фінансове забезпечення гуманітарного розвитку має здійснюватися за рахунок коштів підприємств, установ та організацій, Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів та інших джерел. Фінансування запропонованих заходів за рахунок державного бюджету має здійснюватися з урахуванням реальних пріоритетів у гуманітарній, соціальній та економічній сферах.

Скажімо, функціонування фінансової системи має бути спрямоване на вирішення актуальних гуманітарних завдань, що стоять перед суспільством. Цим завданням підпорядковуються й організація фінансових відносин у суспільстві, і процеси руху та розміщення фінансових ресурсів та ціноутворення на них, і пропорції між їх централізацією та децентралізацією, і порядок формування, розподілу та перерозподілу доходів, і спрямованість витрат окремих суб'єктів підприємницької діяльності, громадян та держави, і структурне співвідношення між окремими сферами та ланками фінансової системи, і ха-

рактір взаємовідносин між ними, і пропорції між індивідуальним та суспільним споживанням. При цьому можлива практично безмежна чисельність варіантів організації фінансових відносин і фінансової діяльності, з яких необхідно вибрати саме той, що сьогодні найбільше підходить нашій країні. Вибір цих варіантів і становить основу фінансової політики, яку здійснює держава.

Як відомо, фінансова політика - комплекс дій і заходів, що здійснюються державою в межах наданих їй функцій та повноважень у сфері фінансової діяльності суб'єктів господарювання та фінансових інституцій, громадян і безпосередньо держави з метою вирішення нагальних завдань і досягнення поставлених цілей.

Фінансова політика відображає суб'єктивну сторону функціонування фінансів. Самі по собі фінанси і фінансова система є об'єктивними явищами. Вони існують незалежно від волі окремих суб'єктів фінансових відносин і загалом відображають об'єктивні закономірності розвитку, але механізм функціонування фінансів, організація фінансових відносин і рух грошових потоків, хоча і підпорядковані цим об'єктивним закономірностям, не спрацьовують самі по собі. Їх організовують конкретні суб'єкти, які керуються багатьма чинниками політичного, економічного і гуманітарного характеру, поєднуючи при цьому як загальносуспільні, так і власні інтереси. Тому фінансова політика завжди є переплетінням широкої гами різноманітних інтересів окремих політичних партій і владних структур, центральних і місцевих органів влади та управління, різних верств населення тощо.

Безперечно, що розв'язання гострих гуманітарних проблем у руслі цивілізаційних вимог потребує консолідації як самої української нації, так і носіїв влади. А соціальний вибір залежить не лише "від рівня розвитку потреб суспільства" [7, с. 102], а й від розвитку самої людини.

Ми виходимо з того, що гуманітарний розвиток - це модель розвитку, орієнтована на максимальне розкриття потенціалу кожної людини і соціуму в цілому, створення гідних умов для реалізації всіх інтелектуальних, культурних, творчих можливостей людини і української нації.

Держава має забезпечувати гуманітарний розвиток через:

- дотримання гарантій безпеки української нації, людини і суспільства;
- розроблення та впровадження нормативно-правових актів щодо переходу на принципи сталого гуманітарного розвитку;
- опрацювання й реалізацію пріоритетних державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, екологічних програм, що визначають гуманітарні пріоритети;
- розміщення продуктивних сил у контексті ефективного розв'язання проблем гуманітарного розвитку;
- активізацію соціальної політики і забезпечення соціальних гарантій населенню;

- визначення основних напрямів і параметрів розвитку економіки, включаючи її структурну перебудову з урахуванням вимог всебічного гармонійного розвитку людини;

- розвиток державної системи моніторингу розвитку людини в Україні, запровадження моніторингу гуманітарного розвитку через встановлення відповідних індикаторів, інформація щодо яких щороку подається у Національній доповіді про стан гуманітарного розвитку в Україні;

- проведення адміністративно-територіальної реформи з метою створення умов для наближення місць надання основних соціальних послуг до громадян - насамперед мешканців сільських територій.

На регіональному рівні має бути передбачено розроблення проектів програм соціально-економічного розвитку територій, формування місцевих бюджетів з урахуванням пріоритетності цілей і завдань гуманітарного розвитку, реалізація комплексу заходів збалансованого розвитку регіонів, серед яких першочергове значення надається:

- підвищенню якості життя населення;
- проведенню структурних змін в економіці регіонів стосовно зростання частки обробної промисловості з орієнтацією на виготовлення наукоємної продукції машинобудування та зниження обсягів ресурсоспоживання;

- підвищенню рівня економічного розвитку регіонів за рахунок раціонального використання внутрішньорегіональних умов, ширшого залучення ресурсів місцевого значення, сприяння розвитку підприємницької діяльності, трансформації аграрного сектору економіки регіонів з урахуванням рівня їх екологічної адаптованості;

- реконструкції промислових комплексів на регіональному рівні з урахуванням господарської місткості локальних екосистем, у тому числі господарських комплексів Донбасу та Придніпров'я;

- розвитку рекреаційно-оздоровчих комплексів у Причорномор'ї, Карпатах та підвищення ефективності використання рекреаційних ресурсів регіонів;

- здійсненню заходів щодо нормалізації екологічного стану та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, визначення шляхів розвитку та використання господарського потенціалу радіоактивно забруднених територій;

- стимулюванню міжрегіональної інтеграції.

Гармонійне поєднання загальнодержавних і регіональних інтересів дасть змогу:

- забезпечити рівні можливості для всебічного гармонійного розвитку людини незалежно від місця проживання;

- врахувати особливості кожного регіону, своєрідність природно-ресурсних, географічних, історичних, економічних, соціальних та інших умов у контексті загальнодержавних інтересів;

- поліпшити конструктивність та ефективність реформ, надати їм соціально-екологічної спрямованості;
- визначити оптимальні обсяги та джерела покриття потреб регіонів у ресурсах багатоцільового призначення, зокрема тих, що стимулюють розвиток людини в інтересах людини та її власними силами;
- створити ефективні механізми для регулювання гуманітарного розвитку регіонів із наданням додаткових повноважень органам місцевого самоврядування в частині формування і використання коштів місцевих бюджетів, у тому числі на розв'язання проблем гармонійного розвитку людини.

На місцевому рівні необхідно забезпечити активну взаємодію органів місцевого самоврядування і громадськості з питань розроблення місцевих програм гуманітарного розвитку, оздоровлення середовища життєдіяльності, включаючи санітарне очищення, благоустрій тощо.

Головні зусилля мають бути спрямовані на забезпечення сталого гуманітарного розвитку населених пунктів, що передбачає:

- визначення ключової ролі та обов'язку територіальних громад у реалізації цілей гуманітарного розвитку;
- здійснення широкомасштабних заходів із соціально-економічного розвитку сільських населених пунктів з урахуванням вимог всебічного розвитку особистості;
- усунення диспропорцій у господарських структурах населених пунктів, насамперед великих міст із надмірною концентрацією промисловості, та стагнації багатьох малих міських населених пунктів;
- виконання заходів щодо збереження довкілля на заселених і незабудованих територіях, інших населених пунктах та приміських зонах, включаючи їх санітарне очищення, рекультивацію земель, озеленення і благоустрій;
- зміну стратегії містобудування в напрямі будівництва екологічно комфортнішого житла, малоповерхових будинків садибного типу, розвитку малих і середніх населених пунктів, створення сприятливого життєвого середовища з необхідною інфраструктурою соціально-побутового, культурного та рекреаційного обслуговування населення.

Розглядаючи проблематику розвитку гуманітарної сфери в контексті цивілізаційного вибору, окремо слід спинитися на питанні позиціонування України на міжнародній арені. Основними напрямками міжнародної діяльності держави щодо гуманітарного розвитку є:

- міжнародне партнерство у розв'язанні проблем гуманітарного розвитку;
- виконання зобов'язань, що випливають із членства України в міжнародних організаціях та її участі в міжнародних договорах, пов'язаних із гармонійним розвитком людини;

- забезпечення максимального врахування інтересів держави в діяльності міжнародних організацій на основі визнаного статусу країни з ринковою економікою;

- стимулювання залучення в Україну інвестицій на розв'язання гуманітарних проблем;

- поглиблення прикордонної співпраці регіонів у сфері формування конкурентної комунікаційної, екологічної та транспортної інфраструктури, розширення технологічних інновацій, активізація міжнародного бізнесу шляхом реалізації спільних проектів, створення фінансово-промислових груп, спільних підприємств, технополісів, технопарків тощо;

- законодавче розширення прав органів місцевого самоврядування та виконавчої влади з питань співробітництва з прикордонними областями і регіонами сусідніх держав щодо розв'язання гуманітарних проблем, надання гарантій залученню інвестицій у реалізацію регіональних програм соціально-економічного розвитку;

- участь у розробленні та реалізації міжнародних науково-технічних програм мінімізації глобального, регіонального і транскордонного впливу на стан довкілля екологічно небезпечних видів діяльності, програм реабілітації та запобігання надзвичайним ситуаціям у регіонах із критичним станом довкілля, а також програм ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;

- розвиток високих технологій, методів дистанційного виявлення небезпечних ситуацій і явищ, поширення досвіду України з цих питань;

- адаптація міжнародного досвіду для розв'язання проблем гуманітарного розвитку.

Політика держави має ґрунтуватися на ідеї консолідації всіх українців, незалежно від місця проживання, походження і покоління з метою забезпечення загальнонаціональної консолідації на принципах зміцнення української національної ідентичності, об'єднання світового українства навколо ідеї національного відродження і гідного утвердження української нації в сучасному світі, посилення ролі закордонних українців у процесах євро- та євроатлантичної інтеграції України.

Державна політика має базуватися на безумовному визнанні та високій оцінці заслуг наших закордонних співвітчизників, сприяти налагодженню постійного зв'язку між українцями всього світу зі своєю історичною батьківщиною. В умовах бездержавності українська діаспора активно репрезентувала інтереси національної спільноти у світі, зберігала традиції української культури, мову, пам'ять про історичне минуле свого народу. Зусиллями еміграції створювались і нині діють інтелектуальні та українознавчі наукові осередки, бібліотеки, встановлювалися пам'ятники героям та провідникам нації.

Цей досвід унікальний у світовій історії і дає право українцями вважати себе зрілою національною спільнотою, пишатися своєю волею до свободи і самоствердження. Сьогодні він має послугувати справі відновлення української ідентичності, засвідчити тяглість національної історії, сприяти утвердженню позитивного іміджу України у світі.

Висновки. Державне управління гуманітарним розвитком передбачає розроблення системи програмних і прогнозних документів: коротко-, середньо- та довгострокових прогнозів, основним компонентом яких будуть складові соціально-культурного, освітнього та наукового рівнів, а також короткострокових прогнозів і програм галузевого, регіонального та державного рівнів.

Забезпечення гуманітарного розвитку передбачає формування скоординованих дій у всіх сферах суспільного життя, адекватної переорієнтації соціальних, екологічних та економічних інститутів держави, посилення державного стимулювання зацікавленості громадян, юридичних осіб і соціальних груп у вирішенні завдань всебічного гармонійного розвитку людини.

Необхідно здійснити поступове реформування системи управління гуманітарним розвитком, обґрунтоване розмежування повноважень між центром та регіонами у зазначених сферах, розподіл конкретних функцій між органами управління.

Гуманітарний розвиток можливий за умови ефективного міжнародного співробітництва та врахування національних інтересів України.

Напрями подальших досліджень вбачаємо у поглибленні аналізу цивілізаційного вибору в єдності формально-логічної та змістової складових, поєднанні феномену якісних та кількісних критеріїв гуманітарного розвитку.

Список використаних джерел

1. *Дашкевич Я.* Куди показує компас? Про концепцію п'яти томної "Історії української культури" / Ярослав Дашкевич // "Учі неложними устами сказати правду" : історична есеїстка. - К. : Темпора, 2011. - С. 464-473.
2. *Бульба В.* Сучасний стан розвитку гуманітарної сфери країн перехідного періоду [Електронний ресурс] / Володимир Бульба, Олексій Степанко // Публічне управління: теорія та практика. - 2012. - № 3 (11). - Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-3/doc/1/02.pdf>
3. *Ткачук Р. Ф.* Гуманітарний розвиток України в контексті кризових явищ культури [Електронний ресурс] / Р. Ф. Ткачук // Державне управління: теорія та практика : електрон. наук. фах. вид. - 2012. - № 1. - Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12TRFKYK.pdf>
4. Гуманітарна політика як мультиплікатор соціального капіталу Української Держави : аналітична записка [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/900/>

5. Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навч. посіб. / [авт. кол. : В. П. Трощинський, В. А. Скуратівський, Е. М. Лібанова та ін.] ; за заг. ред. В. П. Трощинського, В. А. Скуратівського : у 2 ч. - К. : НАДУ, 2010. - Ч. 2. - 244 с.

6. Смолянук В. Ф. Глобалізаційні і геополітичні пертурбації: значення для України / В. Ф. Смолянук // Людина і соціум в умовах глобальної кризи: погляд крізь призму суспільствознавства та богослов'я. - К. : Нац. акад. упр., 2010. - С. 61-68.

7. Чукут С. А. Генеза духовної культури (управлінський вимір) : монографія / С. А. Чукут. - К. : Вид-во УАДУ, 1999. - 256 с.

Василь Купрійчук,

кандидат наук з державного управління,

докторант кафедри соціальної

і гуманітарної політики НАДУ

Анжеліка Дербак,

кандидат філософських наук,

доцент Ужгородського національного університету

Державне управління охороною культурної спадщини в добу Української Держави (квітень-грудень 1918 року)

У статті розглянуто особливості державного управління охороною культурної спадщини в добу Гетьманату П.Скоропадського, виявлено позитивні і негативні чинники, що впливали на розвиток системи управління цією сферою на той час і на цій основі визначено пріоритетні напрями та завдання реалізації державної політики пам'яткоохоронної галузі в сучасній Україні.

Ключові слова: державне управління, збереження і охорона культурної спадщини, Українська Держава, Гетьманат, національне культурне надбання, пам'яткоохоронна галузь.

The article deals with the specifics of state management of cultural heritage in night Hetman Skoropadsky, found positive and negative factors that influenced the development of the management of the area at the time and on this basis identified priorities and objectives of the state policy in the field of pam'yatkoohoronnoyi modern Ukraine.

Key words: public administration, preservation and protection of cultural heritage, Ukrainian state, the Hetmanate, the national cultural heritage, pam'yatkoohoronna industry.

Постановка проблеми. Культурна спадщина є сукупністю всіх надбань та їхніх матеріальних носіїв суспільства, у яких акумулюється історичний досвід народу, його історична пам'ять. Ставлення до пам'яток є одним із

критеріїв зрілості і розвиненості суспільства. Підвищення інтересу громадян до джерел духовності, вивчення багатовікових традицій свого народу стимулює дослідження проблем історії культури, актуалізує потребу в узагальненні та критичному аналізі наявного спадку в цій важливій сфері. Вивчення досвіду державного управління охороною культурної спадщини за доби Гетьманату дасть змогу відтворити цілісну картину культурного будівництва в той історичний період розвитку української державності, без чого історія становлення державного управління гуманітарною сферою в Україні була б неповною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблем державного управління охороною культурної спадщини в добу Української Держави гетьмана П.Скоропадського розглядали безпосередні учасники тодішніх національно-визвольних змагань - М.Грушевський, В.Винниченко, Д.Дорошенко, М.Міхновський, П.Холодний, С.Черкасенко, О.Дорошкевич, М.Шаповал, П.Христюк та інші урядові працівники, державні, політичні й культурні діячі. У статтях, замітках, на сторінках тогочасної періодики та в окремих працях вони порушували питання державного будівництва, ролі і діяльності окремих установ - архівів, бібліотек, музеїв - в охороні і збереженні головним чином писемних і речових пам'яток, що складають значну частину культурної спадщини.

У наш час охорона культурної спадщини розглядалася науковцями переважно в галузевому аспекті: історичному, археологічному, архітектурному, правовому тощо. Вагомий внесок у дослідження теоретико-методологічних засад та вивчення окремих аспектів державного управління розвитком культури у сучасних умовах внесли такі українські вчені, як В.Трошинський, П.Ситник, В.Скुरатівський, М.Бірюкова, В.Борщевський, О.Ваганова, В.Горський, О.Гриценко, І.Дзюба, В.Карлова, М.Кашуба, В.Ковалевський, В.Лісовий, С.Майборода та ін. Проблеми державного управління охороною пам'яток історії та культури досліджено В.Настюком, О.Малишевою, М.Кучеруком, Є.Ліньовою, А.Філатовою та ін.

Історико-теоретичні засади українського пам'яткознавства знайшли відображення в роботах С.Заремби, В.Акуленка, В.Борейко, В.Горбик, Т.Катаргіної, Т.Курило, П.Толочко та ін. Питання діяльності державних і громадських організацій у цій сфері розглядали вчені Г.Денисенко, Л.Підлісна, Ю.Данилюк, В.Романовський та ін. Аналіз аналогічної діяльності міжнародних організацій відображено у роботах О.Титової, Л.Прибеги, С.Молчанова, М.Богуславського та ін. Правові аспекти охорони культурної спадщини в Україні ґрунтовно вивчали В.Акуленко, Т.Курило, Т.Каткова, А.Гапієнко, С.Гаврилюк, Є.Ярошенко та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. Роль державного управління охороною культурної спад-

щини у добу Української Держави П.Скоропадського на різних рівнях досліджується науковцями, у тому числі й вітчизняними, достатньо давно. Однак не дослідженими належним чином залишається низка ключових питань, зокрема: висвітлення діяльності урядових структур в пам'яткоохоронній справі, основні напрями і різноманітні форми пам'яткоохоронної діяльності державних органів і громадських організацій, роль музеїв, архівів і бібліотек у збереженні пам'яток історії тощо.

Мета статті - дослідити стан, особливості, проблеми реалізації державної політики у сфері збереження та охорони культурної спадщини в добу Української Держави.

Виклад основного матеріалу. Проголошений гетьманом України царський генерал П.Скоропадський уже 29 квітня 1918 р. видав два основоположних документи - "Грамоту до всього українського народу" і "Закони про тимчасовий державний устрій України", в яких оголосив себе гетьманом і пояснив головні спонукальні мотиви таких дій - загроза нової національної катастрофи і категоричні домагання трудових мас збудувати таку державу, яка б забезпечила населенню "спокій, закон і можливість творчої праці". У нерозривному зв'язку із завданнями державного та культурного будівництва вирішувались питання охорони і збереження історико-культурної спадщини.

21 червня 1918 р. урядом П.Скоропадського був ухвалений Закон "Про утворення Головного управління мистецтва і національної культури". Управління як самостійне відомство мало можливість не лише розробляти програми розвитку української культури, в тому числі в галузі охорони і збереження пам'яток історії та культури, але й оперативно впливати на хід їх реалізації як у центрі, так і на місцях. Створення єдиного державного органу з питань культури і мистецтва мало на меті координацію діяльності центральних і відповідних державних органів на місцях, проведення єдиної державної політики в галузі культурного будівництва, цілеспрямоване виділення фінансів на розробку і реалізацію програм подальшої розбудови культури [1].

До складу Головного управління мистецтва і національної культури входило шість відділів, у тому числі відділ охорони пам'яток старовини, пластичних мистецтв, художньо-промисловий і бібліотечно-архівний, у компетенції яких були питання, пов'язані з охороною історико-культурної спадщини. Підпорядкування їх єдиному органу дало можливість послідовно, спираючись на державну підтримку, вирішувати пам'яткоохоронні проблеми в той час. Питаннями охорони пам'яток археології, історії і мистецтва, архітектури, тобто нерухомими пам'ятками, займався відділ охорони пам'яток старовини і мистецтва на чолі з М.Біляшівським, ініціатором створення першого в Києві загальнодоступного міського музею, знавцем історико-культурної спадщини.

Якщо за доби Української Центральної Ради відділ охорони пам'яток старовини і музеїв складався з двох секцій: музейної та охорони пам'яток,

то в часи Української Держави з трьох нових секцій, які охоплювали всі види нерухомих пам'яток і відповідали основним напрямам пам'яткоохоронної роботи. Завдяки виділеним коштам у сумі 100 тис. крб штат відділу охорони пам'яток старовини і мистецтва вперше був повністю укомплектований фахівцями в кількості 15 співробітників [2].

Планомірна робота проводилась Головним управлінням мистецтва і національної культури по добору кадрів. Структурна реорганізація відділу охорони пам'яток старовини і мистецтва дала можливість розробити конкретні заходи щодо обстеження та охорони пам'яток і приступити до їх реалізації.

Великий комплекс питань на пам'яткоохоронній ниві вирішував відділ пластичних мистецтв. Це була головна установа в державі з питань пластичних мистецтв, якій "належав догляд та керування справами малярства, скульптури, архітектури на Україні, а також діло художньої освіти". У формуванні концептуальних засад відділу пластичних мистецтв велику роль відіграв його завідувач, професор кафедри історії мистецтв університету св. Володимира, декан історико-філологічного факультету Українського державного університету Г.Павлуцький, який належав до кола української інтелігенції, яка підтримала курс уряду на проведення українізації в культурній та освітній сфері, збереження історико-культурної спадщини, повернення національних культурних цінностей із-за кордону.

За Гетьманату зросла державна підтримка розвитку художньої промисловості і художньо-промислової освіти. 6 листопада 1918 р. уряд П.Скоропадського підписав постанову про підпорядкування художньої промисловості, а також 130 художньо-промислових навчальних закладів одному відомству - Головному управлінню мистецтва і національної культури. Це було найбільш прийнятне рішення, оскільки всі питання, пов'язані з розвитком народного мистецтва, охорона і збереження пам'яток народної творчості, підготовка майстрів прикладного мистецтва перейшли до компетенції головної державної установи в галузі культури і мистецтва, яка вирішувала всі проблеми збереження національної культурної спадщини, займалась розробкою і координацією програм подальшої розбудови української культури [3].

Питаннями бібліотечного і архівного будівництва, збереженням великого масиву рухомих пам'яток, головним чином писемних, займався бібліотечно-архівний відділ у Головному управлінні мистецтва і національної культури на чолі з В.Модзалевським, який складався з двох секцій - архівної і бібліотечної.

Цілісну картину створення державних пам'яткоохоронних органів в Українській Державі доповнює діяльність різних інституцій у структурі Департаменту, а з травня 1918 р. Міністерства віросповідань, до компетенції яких входили не лише церковні справи, а й пов'язані з ними питання національно-культурного будівництва. Перший міністр віросповідань професор

університету св. Володимира і Українського державного університету В.Зінківський, залучивши до співпраці визначних церковних, громадських і наукових діячів, блискучих учених і кваліфікованих фахівців, проводив інтенсивну діяльність у спрямуванні церковного життя в національному руслі. Це була виражена і послідовна політика, що збігалася з позицією глави держави про необхідність створення незалежної церкви в незалежній Українській Державі. В контексті вирішення цієї глобальної проблеми особливої ваги набули питання підготовки священиків, будівництво і реставрація культових споруд, стан церковних архівів, бібліотек, музеїв, популяризація пам'яток православної церкви в Україні.

У системі управління в галузі охорони пам'яток недосконалою залишалася районна ланка, де мали вирішуватися всі практичні питання. Справу охорони культурної спадщини можна було зрушити з місця лише за умов створення дієвих пам'яткоохоронних органів у губернських і повітових центрах, залучення до охорони пам'яток місцевих шанувальників минулого [4].

14 травня 1918 р. Головне управління мистецтва і національної культури розглянуло проект Статуту комітетів з охорони пам'яток старовини на місцях, а також анкету "Про комісарів по охороні пам'яток старовини та мистецтва". Згідно зі Статутом на комісарів покладалося завдання по створенню волосних, повітових комітетів, культурологічних товариств по охороні пам'яток. Обов'язковою умовою організації і діяльності таких комітетів було включення до їх складу по одному представнику від духовенства, міської влади і повітового земства, а також забезпечення коштами. Місцеві пам'яткоохоронні органи повинні були стежити за станом збереження археологічних пам'яток, архітектурних і монументальних споруд, пам'яток народних промислів. Актуальною була постановка питань, які стосувалися організації музеїв і архівів, забезпечення їх відповідними приміщеннями, кваліфікованими співробітниками, а також державним фінансуванням.

У нерозривному зв'язку зі створенням державних пам'яткоохоронних органів розглядалися і питання підготовки фахівців - археологів, архівістів, археографів, архітекторів, бібліотекарів, мистецтвознавців, музеєзнавців, реставраторів, художників, знавців народного ремесла, без яких не можна навіть сподіватися на будь-яке вирішення питань охорони історико-культурної спадщини. Покращення художньої освіти в загальноосвітніх початкових, середніх і вищих школах, організація спеціальних гуртків з художньої освіти, реорганізація художньо-промислових училищ з метою покращення викладання в них спеціальних предметів з історії мистецтва, створення вищих навчальних закладів для підготовки спеціалістів високого ґатунку були предметом обговорення Першого з'їзду діячів пластичних мистецтв, який проходив у Києві з 26 червня по 1 липня 1918 р. [5].

В документах з'їзду зазначалися питання про створення у Києві Археологічного інституту з кафедрою українознавства і обов'язковим вивченням пам'яток національних меншин, Інституту історії мистецтв, Академії прикладних мистецтв, заснування кафедр історії та теорії мистецтв у вищих навчальних закладах гуманітарного профілю, які мали стати центрами дослідження історико-мистецьких скарбів України, визначення науково-обґрунтованих напрямів і форм їх охорони.

З'їзд запропонував також низку цінних пропозицій: регулярно проводити пересувні виставки народних виробів, для місцевих художників і народних умільців створювати майстерні, в яких вони могли б працювати і водночас експонувати свої твори; надавати кредити окремим особам, а також цілим артільям; розробити Закон про захист авторських прав; заснувати у Києві на благодійні кошти в сумі 1 млн крб художньо-промислової школи ім. І.Терещенка; реорганізувати Глінську керамічну школу, врятувати гончарне мистецтво в Україні [6].

За Гетьманату зросла державна підтримка освіти, збільшилося виділення фінансів на створення нових навчальних закладів. Якщо в часи Української Центральної Ради культурна сфера була змушена розвиватися переважно зусиллями громадськості, то в Українській Державі провідну роль у цьому процесі відігравали одержавлені та новостворені освітні, наукові та мистецькі заклади.

Протягом 1918 р. було відкрито 270 нових художньо-промислових шкіл, які готували вчителів малювання, креслення, фахівців для художньої промисловості, знавців і шанувальників історичних традицій, пам'яток минулого. Поряд з державними школами відкривалися приватні, земські навчальні заклади, на утворення яких виділялися кредити, а саме: 176969 крб Волинській народній управі для фінансування художньо-промислових шкіл; 60000 крб для відкриття занять у Глінській художньо-керамічній школі. Аналогічні рішення приймалися урядом щодо реорганізації Кам'янець-Подільської і Миргородської художньо-промислових шкіл.

Поряд з підготовкою фахівців з пам'яткоохоронної справи у середніх і вищих навчальних закладах були організовані різноманітні курси, гуртки, майстерні. У липні-серпні 1918 р. у Києві при просвітній комісії Українського державного університету розпочали роботу дво- і тритижневі курси підготовки екскурсіводів по історичних місцях міста, у жовтні - історично-екскурсійна секція для ознайомлення всіх бажаючих з пам'ятками старовини. Таким чином, у нерозривному зв'язку з формуванням державної системи охорони пам'яток розглядалися питання підготовки спеціалістів у пам'яткоохоронній галузі, вживалися дієві заходи для формування необхідного кадрового потенціалу [7].

Важливу роль у визначенні чіткої системи державного управління пам'яткоохоронною галуззю, встановленні юридичної регламентації сфери охорони, збереження й дослідження пам'яток мав відіграти Закон про охорону пам'яток історії та культури, прийняття якого було досить актуальним у досліджуваний період. Державна система охорони пам'яток, започаткована в роки Української революції, мала ґрунтуватися на відповідній законодавчій базі, яка б не суперечила міжнародним правовим нормам. Для України, яку вперше цивілізований світ почав визнавати як незалежну державу, одним із напрямів національно-державної політики нової влади було налагодження гідних суверенної держави відносин з іншими країнами. Міжнародно-правовий статус України мало зміцнити підписання мирного договору між Українською Державою і Російською Соціалістичною Федеративною Радянською Республікою, до якого повинна була увійти і стаття про повернення національних реліквій, історичних та культурних цінностей українського народу з російських сховищ [8].

Розробка в 1918 р. проекту Закону про охорону пам'яток свідчить, що саме в цей період на державному рівні було започатковано законодавчу роботу щодо створення правового підґрунтя з охорони і збереження національної історико-культурної спадщини в Україні. Прийняття в 2000 р. Закону України "Про охорону культурної спадщини", який встановив юридичну регламентацію сфери охорони, збереження й дослідження пам'яток, визначив чітку систему державного управління пам'яткоохоронною галуззю, участь у ній всіх центральних інституцій та органів місцевого самоврядування, установ науки, освіти, культурних, громадських організацій - є конструктивним продовженням започаткованої в 1917-1918 рр. державної системи охорони пам'яток. Досвід тієї епохи було творчо використано в наш час.

Висновки. Таким чином, незважаючи на складну військово-політичну ситуацію в Україні в період Української революції, питання охорони історико-культурної спадщини розглядалися в контексті державотворчих процесів. Створення у червні 1918 р. Головного управління мистецтва і національної культури, автономного у своїй діяльності і з власним бюджетом, свідчить, що національно-культурне будівництво в Українській Державі ставало пріоритетним державним завданням. Розширення відділу охорони пам'яток за рахунок трьох нових секцій, створення в серпні 1918 р. художньо-промислового і відділу пластичних мистецтв у структурі Головного управління дало змогу більш цілеспрямовано та ефективно вирішувати питання з охорони пам'яток, добору кадрів, розподілу державних коштів між центральними і місцевими пам'яткоохоронними органами. Підпорядкування єдиному державному органу відділів, у компетенції яких перебували всі види рухомих і нерухомих пам'яток (за винятком культового характеру), дало можливість координувати пам'яткоохоронну діяльність зі збереження і

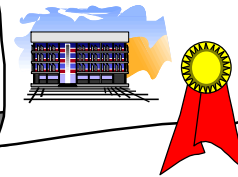
врятування пам'яток археології, історії, архітектури, архівних, музейних, бібліотечних, мистецьких та інших історико-культурних скарбів українського народу.

Напрями подальших наукових розвідок полягають у поглибленому вивченні та виробленні конкретних пропозицій щодо шляхів упровадження досвіду державного управління охороною культурної спадщини у добу Гетьманату (квітень-грудень 1918 р.) у практику сучасних державотворчих процесів в Україні.

Список використаних джерел

1. Історико-культурна спадщина України (XIX ст. - поч. XX ст.) : зб. док. і матеріалів. - К. : [б. в.], 1995. - 234 с.
2. *Машевський О. П.* Діяльність уряду Павла Скоропадського з охорони пам'яток історії та культури (квітень - грудень 1918 р.) / О. П. Машевський // Вісник. Історія. - Вип. 40. - К., 1998. - 287 с.
3. ЦДАВО України. - Ф. 2457, оп. 1, спр. 1, арк. 1.
4. *Дорошенко Д.* Історія України. 1917-1923 рр. - Т. 2 : Українська Гетьманська Держава 1918 року / Д. Дорошенко. - Ужгород, 1930. - С. 365.
5. ЦДАВО України. - Ф. 2201, оп. 1, спр. 1194, арк. 1-3.
6. *Нестуля О. О.* Охорона культових пам'яток в Українській Державі / О. О. Нестуля // Історія України. Маловідомі імена, події, факти (зб. ст.). - К. : [б. в.], 1996. - 176 с.
7. ЦДАВО України. - Ф. 1071, оп. 1, спр. 11, арк. 1.
8. *Матяш І.* Перший український осередок фахової підготовки архівістів / І. Матяш // Київ. старовина. - 1998. - № 6. - 163 с.

Дослідження.
Розробки.
Проекти



Анастасія Баровська,
кандидат наук з державного управління,
старший консультант відділу досліджень
інформаційного суспільства та інформаційних стратегій
Національного інституту стратегічних досліджень
Ірина Коваль,
аспірант кафедри інформаційної політики
та технологій НАДУ

Жанри та структура промов президента щодо надзвичайних ситуацій та стихійних лих: досвід США

На основі концепту риторичної ситуації визначено завдання комунікативного реагування на катастрофи. Встановлено механізми планування відповідних дій (промов) президента. Охарактеризовано жанри кризової промови та національного панегірика. За результатами аналізу промов президентів США щодо причин катастроф, включених до архіву Public Papers of the Presidents of the United States, визначено логічну послідовність їх основних структурних елементів.

Ключові слова: катастрофа, комунікативне реагування, риторична ситуація, президент, жанр, структура промови, епідейктика, кризова промова, національний панегірик.

On the basis of a concept of a rhetorical situation problems of communicative response to accidents are defined. Mechanisms of planning of the corresponding actions (speeches) of the president are determined. Genres of crisis speech and national eulogy are characterized. By results of the analysis of speeches of the U.S. Presidents concerning accidents, included in Public Papers of the Presidents of the United States archive, the logical sequence of their basic structural elements are fixed.

Key words: disaster, communicative response, rhetorical situation, President, genre, structure of speech, epideyktyka, crisis speech, the national eulogy.

Постановка проблеми. XX ст. у світовому масштабі позначилося активним упровадженням республіканської форми правління з інститутом президентства [1, с. 36]. Цей період в історії США - країни з однією з найдавніших традицій функціонування інституту президентства - охарактеризувався зростанням повноважень, а також появою та розвитком нових ко-

мунікативних практик президента. Звернення глави держави до нації з причин надзвичайних ситуацій та стихійних лих є однією з таких практик.

Катастрофи створюють унікальні обставини та виклики, що потребують чіткої риторичної відповіді. Комунікативно бездіяльнісна катастрофа перетворюється на кризу, тобто "ситуацію, що становить певний виклик суспільним уявленням про потрібний порядок справ, традиціям, цінностям, захищеності, безпеці або цілісності держави" [2, с. 476]. Водночас комунікативна діяльність, змістом якої є описування надзвичайної події як раптової та неконтрольованої, загрозливої для людей та держави та такої, що створює виклики для влади, також здатна маркувати як кризу будь-яку подію надзвичайного характеру.

Зазначені обставини та виклики описуються за допомогою концепту риторичної ситуації, яка включає "сукупність осіб, подій, об'єктів та відносин, які репрезентують дійсний або потенційний критичний стан, що може бути частково або повністю подоланий шляхом розгортання відповідного дискурсу" [3; 8]. Унікальність цих обставин полягає в тому, що вони дають змогу засобами відповідної риторики "модифікувати" (корегувати) дії у відповідь на стихійне лихо: рятувальні операції, надання допомоги й відновлення зруйнованих об'єктів. При цьому для максимально ефективного використання риторичних можливостей комунікативні дії мають бути спланованими. Загальна керованість криз та кризових ситуацій зумовлена, на думку дослідників, їх формуванням під впливом не лише об'єктивних, а й суб'єктивних чинників, їх не лише раптовим ("форс-мажорним") характером виникнення, а й відображенням хронічного накопичення в системі внутрішніх протиріч, а також протиріч у взаємодії з навколишнім середовищем [4, с. 268]. На нашу думку, високий рівень імовірності криз та кризових ситуацій у сучасних умовах, їх численність та повторюваність, схожість у перебігу також дають змогу стверджувати про можливість керованості криз, зокрема на підставі планування комунікативних (риторичних) дій.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблема комунікативного реагування на кризові ситуації розглядалася у роботах Г.Почепцова, О.Запорожець, В.Швеця, О.Ольшевського, С.Туронка, М.Рикліної, М.Тимофєєвої та ін. Проте в зазначених роботах комунікативне реагування розглядалося переважно у сфері зв'язків з громадськістю, менеджменту підприємств, педагогіки. Питанням розгляду кризових ситуацій у сфері державного управління присвячено дослідження вітчизняних авторів М.Пірен, С.Телешуна, Г.Ситника, О.Якубовського та ін., проте в роботах цих авторів не йдеться про конкретні можливості управління кризою та кризовими ситуаціями за допомогою комунікативних інструментів. Практичне застосування комунікативних технік, зокрема вищими посадовими особами, під час кризових ситуацій розглядалося переважно зарубіжними авторами, зокрема К. Campbell

та K.Jamieson, H.B.D.Leonard, A.M.Howitt; C.Bird, O.Feldman, M.Eshbaugh-Sona, E.T.Lim, S.K.Clawson. Звичайно, теоретичні викладки в цих роботах базуються на зарубіжному практичному досвіді, що позначений, серед іншого, специфікою управлінських процесів у відповідних країнах.

Мета статті - визначення конкретних комунікативних практик президента під час надзвичайних ситуацій та стихійних лих, з'ясування та опис жанрів і структури відповідних промов.

Виклад основного матеріалу. Риторична відповідь в умовах надзвичайної ситуації "не підкріплюється" тижнями та місяцями підготовки, як інші важливі промови президента, відповідь президента стає випробуванням його риторичної майстерності та спритності. При цьому одним із чинників задоволення вимоги оперативності є планування відповідних риторичних дій. Планування подібних виступів можливо реалізувати у спосіб створення та закріплення певних формальних риторичних структур.

Створення ментальних* і мовних кліше реалізується у спосіб відповідної прагматичної організації змістових і формальних елементів кожної конкретної промови, що можна визначити як жанр. Жанри є відносно стійкими тематичними, композиційними й стилістичними типами висловлювань [5, с. 160], певними узагальненнями, при цьому кожен жанр складається з набору "впізнаваних" текстів. У комунікативній перспективі жанри постають як закріплені в суспільному обігу схеми мовленнєвих дій, прийняті в певних ситуаціях і призначені для передачі певного змісту типові способи побудови мовлення, моделі [6].

Отже, застосування певного жанру дає змогу формалізувати спосіб висвітлення ситуації, а ознаки текстів жанру, з часом** закріплюючись у свідомості населення, розуміються ним як "правильна" реакція президента на події, що стає, у свою чергу, дієвим чинником отримання "правильної" відповіді від населення.

Ситуація катастрофи вимагає застосування особливих жанрів. Такими жанрами є кризова промова (crisis rhetoric) та національний панегірик (national eulogy), що належать до епідейтики ("мовлення з нагоди") як виду риторичного мовлення*** та механізму "управління громадською думкою" [7].

* Ментальне кліше - поняття, яке використовується на позначення сталих внутрішніх настанов і установок, що керують діями людей; загальноприйняте в певному середовищі сприйняття та оцінювання дій, подій, людей і їх вчинків.

** Лише у розвинених суспільствах будь-які політичні "послання" (тексти, повідомлення), як правило, розуміють усі пересічні громадяни, адже в їх свідомості вже закріплені загальноприйняті "правила гри". [Данько-Сліпцова А. Культурні цінності політичної комунікації у ЗМІ [Електронний ресурс] / А. Данько-Сліпцова. - Режим доступу : http://www.vnurol.com.ua/index.php?idd=us_publication&group=4&us_publication=363]

*** Риторичне мовлення - мовлення, що має на меті переконання аудиторії (Див. : Аристотель. Риторика [Електронний ресурс] / Аристотель. - Режим доступу : <http://lib.ru/POEEAST/ARISTOTEL/ritoriki.txt>). Цим воно відрізняється, наприклад, від наукового мовлення, метою якого є доведення результатів наукової розробки, аналізу.

Епідейктичне мовлення має задовольняти, зокрема, вимогам [7-10] ґрунтування на спільних, загальних цінностях, переконаннях і символах (формування та закріплення цінностей і символів, зокрема у спосіб звернення до них та їх називання); представлення того, хто говорить, як людини, яка вміє говорити, знає, про що говорить (знає істину) та має силу захистити людей та виправити ситуацію; формування спільного (громадського) розуміння того, що відбувається, з акцентом не на поточному моменті, а в більш широкому контексті (висвітлення події з відсиланням у спільне минуле та визначенням того, що означатиме подія для майбутнього нації); формування майбутнього порядку денного/створення "мосту в майбутнє"* (визначення можливостей реконструкції, гарантії неповторення ситуації або озвучення механізмів їх попередження).

Отже, епідейктика надає комунікатору такі можливості:

- визначати ситуацію відповідно до поточного моменту, але при цьому спрямовувати її в майбутнє та міцно пов'язувати з минулим;
- закликати громадськість до об'єднання на підставі спільних суспільних цінностей;
- визначати спільні суспільні цінності, формуючи, пояснюючи та обґрунтовуючи поточну та майбутню соціальну та політичну ситуацію;
- закріплювати суспільні переконання та цінності.

Вміння говорити в кризових ситуаціях визначає президента як лідера нації, адже дає змогу, по-перше, "пом'якшувати ситуацію способом її висвітлення" [8], тобто створювати психологічний комфорт для аудиторії, що особливо важливо для заспокоєння населення, а, по-друге, навпаки, активізувати людей, аби навіяти їм плідність ідей відновлення. Вибір загальної тональності впливає на вибір жанру національного панегірика або кризової промови відповідно.

До особливостей кризової промови належать:

- зосередження на проблемах відновлення та допомоги постраждалим і пропонування нової дійсності;
- визначення впливу наслідків кризи на особистому та національному рівні;
- пояснення дій, що спрямовані на подолання кризи;
- маркування події, що передбачає відповідальність президента за заспокоєння громадськості, задоволення її потреби в захисті [8].

* Ця вимога безпосередньо розкриває необхідність пов'язаності теперішнього з майбутнім. Проте залежно від конкретного жанру президент:

- або розкриває наміри влади щодо її спільних із громадянами майбутніх дій, визначає цілі цих дій та можливості "використання ситуації", формуючи у такий спосіб порядок денний розвитку нації - кризова промова;

- або будує свою основну аргументацію щодо існування майбутнього нації на твердженнях про те, що загиблі є найкращою частиною нації, адже презентували їй поділяли національні ідеали, та про непорушність ідеалів, що їх не можуть зруйнувати події, подібні до тих, що забрали життя її представників - національний панегірик.

Для президента застосування цього жанру уможлиблює артикулювання своєї спроможності допомогти суспільству повернутися до нормальних умов функціонування, розпочати рішучу реформу, адже "криза створює загрози та можливості" [8] та підтримати й зміцнити визначений курс розвитку суспільства.

Якщо ж у результаті надзвичайної ситуації загинули люди, зроблено спробу посягнути на національні символи й нація потребує через це духовного зцілення, розради, президентська промова має відповідати вимогам жанру національного панегірика.

Метою застосування цього жанру є перетворення катастрофи з факту руйнування та спустошення на факт міцності, зразок, який отримує країна, щоб подолати найскладніші перепони в майбутньому. Повінь 1993 р. спустошила Середній Захід. В обміні думками з журналістами в м. Де-Мойн 14 липня Б.Клінтон підтвердив характеристику американського ставлення до стихійних лих як до виклику внутрішній силі американців і що саме ця сила стає основою відродження і відновлення: "...зрештою, це внутрішня сила народу і підтримка громад та сімей, що пронесуть нас через це".

Міцність нації закріплюється в символах, що їх використовує ця нація на позначення свого способу життя. Трансформація смертей у символи національної життєстійкості та стійкості національних ідеалів є способом епідейктичного створення символів у національному панегірику. Неявним у багатьох національних панегіриках є уявлення, що ті, хто померли, були вбиті через те, що вони символізують.

Виступаючи перед Конгресом 20 вересня 2001 р., Джордж Буш сказав: "Терористи атакували символ американського процвітання. [Однак] вони не зачепили його джерела. Америка є успішною через наполегливу працю і творчість та підприємливість нашого народу. Це були істинні сильні сторони нашої економіки до 11 вересня, і вони є нашою силою сьогодні".

Терористичний акт передбачає, що кожна людина, яка загинула, є символом того, що повинно бути знищено, президент відновлює ці символи, перетворюючи кожну на символ того, що має бути збережене.

У конструюванні дійсності в національному панегірику смерті вимагають перетворення (трансформації), тому що "терористи" зробили тих, хто помер, і місця, де вони померли, символом чогось більшого [9].

Смерть у панегірику визнається (називається) та усвідомлюється як факт. Визнання смерті є початком зцілення. Промова повинна сприяти перетворенню фізичного в духовне, визначаючи вічний сенс життя. Духовно вони вмирають тільки у плоті, загині залишаються в пам'яті. Отже, протилежною смерті є пам'ять (зазвичай використовується антонімічна пара слів "смерть - пам'ять") та зобов'язання живих зробити досягнення померлих значущими, продовжувати їх місію, підтвердити цінності, що були репрезентовані їх життям і смертю.

Мета жанру національного панегірика може бути досягнута, якщо президент:

- скористається відповідним тоном провідника й захисника нації, тоном довіри, що нагадує тон священика;
- визначатиме вплив кризи виключно на цілу націю;
- гарантуватиме, що ця трагедія не повториться, запевняє громадськість у цьому.

Зазначимо при цьому, що гарантії недопущення повторення катастрофи є способом риторичної демонстрації роботи державної системи. Гарантування в цьому випадку означає притягнення винних до відповідальності та забезпечення того, щоб трагедія не повторилась. Без такого гарантування національний панегірик може бути почутим так: країна сумує за загиблими і відновлює відповідні символи, але залишається уразливою для подібних катастроф.

Від застосування цього жанру президент отримує можливість:

- не зосереджуватися на інформації щодо конкретних дій влади. Спроби в межах національного панегірика використати захист себе або проговорити якісь тактичні (необхідні на даному етапі) питання є неприпустимим для жанру й моменту;
- набувати харизматичних характеристик;
- виступати захисником національних символів та способу життя;
- ставати національним символом захисту й духу нації;
- підтвердити міцність влади та свої позиції як гаранта прав і свобод громадян своєї країни.

Основні відмінності жанрів кризової промови та національного панегірика зазначено в табл. 1.

Таблиця 1

КРИЗОВА ПРОМОВА	НАЦІОНАЛЬНИЙ ПАНЕГІРИК
1	2
мета	
• формування порядку денного (висвітлення намірів влади щодо її спільних із громадянами майбутніх дій, визначення цілей цих дій та можливостей "використання ситуації")	• розрада, заспокоєння, "зцілення" (перетворення катастрофи з факту руйнування та спустошення на факт міцності, зразок, який отримує країна, щоб подолати найскладніші перепони в майбутньому)
основна ідея	
• зосередження на проблемах відновлення, відбудови та допомоги постраждалим та пропонування нової дійсності - реформи	• перетворення фізичного (тіла) у духовне (символ) - трансформація смертей у символи національної життєстійкості та стійкості національних ідеалів
рівень звернення	
• особистий (для кожного громадянина) та загальнонаціональний	• загальнонаціональний

Закінчення табл. 1

1	2
рівень інформативності	
• пояснення дій, що спрямовані на подолання кризи; визначення (маркування) катастрофи	• можливість не зосереджуватися на інформації щодо конкретних дій влади, довіра до інформації викликається тоном провідника й захисника нації, тоном, що нагадує тон священика; можливість більш образного визначення (маркування) катастрофи з метою використання семантичного потенціалу образу
особливості надання гарантій на майбутнє	
• озвучення механізмів попередження	• запевняння громадськості, у спосіб обіцянки притягнення винних (за їх наявності)

Традиційно епідейктичні промови є тричленними за структурою [7]. Відповідними складниками можна визначити: звернення та визначення події, розповідь, висновки (обіцянки). Аналіз промов президентів США з причин катастроф, включених до архіву U.S. Governmental Printing Office (Public Papers of the Presidents of the United States) [11], дав змогу визначити логічну послідовність їх основних структурних елементів (табл. 2).

Таблиця 2

1	Звернення	Президент звертається до всієї нації, конкретних особистостей, які постраждали, батьків та рідних того, хто загинув, певного прошарку тощо. Залежно від ідентифікованої у звертанні аудиторії добираються аргументи. Можливе кількаразове звернення, звернення з поступовим розширенням аудиторії (наприклад від батьків загиблих до всіх, хто не хоче, щоб загинули їхні діти). Розширення аудиторії залежить від включеності (реальної і потенційної) населення в катастрофу. Потенційно можлива участь кожного у надзвичайній події уможливорює імпліцитне, загальне звернення (громадяни, панове)
2	Маркування (визначення) та короткий опис події	Президент визначає подію, називаючи її, причому використовує не безпосередню інтерпретацію (війна, катастрофа, криза тощо), а так зване риторичне визначення*, довкола якого потім будує аргументацію. Президент робить короткий опис події, що сталася, у тому числі називаючи кількість загиблих та розмір збитку, завіряючи націю та постраждалих у тому, що президент як глава виконавчої влади усвідомлює ситуацію і реагує на неї
3	Характеристика вжитих заходів**	Президент детально описує дії, реалізовані уповноваженими на це органами та федеральним урядом, і визначає перелік заходів, які будуть вжиті, у сукупності це має переконати націю та постраждалих, що допомога й рятувальні операції є успішними та своєчасними, і що президент бере активну участь

* У промові щодо подій в Оклахома-ситі Б.Клінтон визначає їх як гріх ("this terrible sin took the lives of our American family"). Функція слова "гріх" тут має безпосередню мету вплинути на ставлення аудиторії до події. Гріх - поняття релігійної сфери, що називає будь-яку аморальну, егоїстичну, небезпечну думку або дію. У такий спосіб усвідомлений і спланований напад на федеральний уряд стає неабияким порушенням не тільки американської правової системи.

** У разі панегірика цей складник може опускатися.

4	Висловлення співчуття	Президент висловлює співчуття нації за загибель людей та матеріальні збитки постраждалих і тих, хто вимушено покинув свої домівки у результаті стихійного лиха, щоб підкреслити, що президент є співчутливим і турботливим
5	Запевнення у федеральній підтримці	Президент надає гарантії щодо федеральної підтримки у рятувальних роботах та наданні невідкладної допомоги, що спрямовано на розраду постраждалих, які часто до того ж перебувають у шоківому стані від випробування
6	Звеличення реалізованих недержавних зусиль; заклик до пожертвувань	Президент високо оцінює зусилля місцевих громад, добровольців, благодійних організацій та політичних діячів і звертається з проханням пожертвувань та внесків, що спрямовано на заохочення духу й моралі тих, хто надає допомогу і розраду, й одночасно створення умов для надання широкої допомоги
7	Обіцянка реконструкції та відновлення	Президент дає обіцянку реконструкції та відновлення, яка, як правило, поєднується з визнанням того, що відновлення буде залежати та стане перевіркою духу й сили характеру штату, громади та осіб, постраждалих від стихійного лиха

Зазначимо при цьому, що п. 1, 2 розкривають першу частину тричленної епідейктичної структури, п. 3, 4, 5, 6 - другу, п. 7 - третю.

Висновки

1. Одним із чинників загального забезпечення керованості криз та кризових ситуацій і задоволення вимоги оперативності, що є важливою для промов президента в умовах катастроф, є планування відповідних риторичних дій. Планування можливо реалізувати в спосіб створення та закріплення певних формальних риторичних структур. Такими структурами можуть бути жанри як прагматичний спосіб організації змістових і формальних елементів промови. Застосування певного жанру дає змогу формалізувати спосіб висвітлення ситуації, а ознаки текстів жанру, з часом закріплюючись у свідомості населення, дають змогу розуміти саме таку промову як "правильну" реакцію президента на події, що стає, у свою чергу, дієвим чинником отримання "правильної" відповіді.

2. Ситуація катастрофи вимагає застосування особливих жанрів, що належать до епідейтики як виду риторичного мовлення.

4. Основні жанри кризової епідейтики відрізняються за метою, основною ідеєю, рівнем звернення, рівнем інформативності, особливістю надання гарантій на майбутнє.

5. Зміст промови президента безпосередньо залежить від заходів з подолання катастрофи. Неефективність подолання наслідків лиха унеможливає формування порядку денного розвитку нації / побудову "мосту в майбутнє": якщо влада не може адекватно розв'язати поточні проблеми, громадськість не повірить їй у її відповідальність за майбутнє.

Список використаних джерел

1. Кармазина М. Інститут президентства: походження та сутність феномена / М. Кармазина // Політ. менеджмент. - 2004. - № 3 (6). - С. 36-50.
2. Политология: Лексикон / под ред. А. И. Соловьева. - М. : РОССПЭН, 2007. - 800 с.
3. Bitzer L. The Rhetorical Situation / L. Bitzer // Philosophy & Rhetoric. - 1968. - N 1. - P. 5-19.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова), В. П. Трощинський (заст. голови), Ю. П. Сурмін (відповідальний секретар, координатор проекту), М. М. Білинська [та ін.]. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 2. - 676 с.
5. Бахтин М. Проблема речевых жанров / М. Бахтин // Собр. соч. - М. : Рус. словари, 1996. - Т. 5 : Работы 1940-1960 гг. - С. 159-206.
6. Бацевич Ф. Термінологія комунікативної лінгвістики: аспекти дискурсивного підходу [Електронний ресурс] / Ф. Бацевич. - Режим доступу : http://tc.terminology.lp.edu.ua/TK_Wisnyk453/TK_wisnyk453_bacewych.htm
7. Шаталова С. Большие формы эпидейктических высказываний [Электронный ресурс] / С. Шаталова. - Режим доступа : http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/philolog/2008/02/2008_02_32.pdf
8. Bird Cassandra C. Discourse of American Tragedy: An Analysis of President Clinton's Rhetoric as it Functions to Construct Reality, Shape Community, and Display Presidential Eloquence : Thesis (M. A.). - Central Michigan University, 2011.
9. Presidents Creating the Presidency: Deeds Done in Words / Karlyn K. Campbell, Kathleen H. Jamieson. - Chicago : University of Chicago Press, 2008. - 328 p.
10. Шаталова С. Эпидейктические жанры речи : автореф. ... дис. канд. филол. наук : спец. 10.02.01 [Электронный ресурс] / Шаталова С. - Ярославль, 2009. - Режим доступа : <http://www.dissercat.com/content/epideikticheskie-zhanry-rechi>
11. US Government printing office [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.gpo.gov>

Юрій Нестеряк,

кандидат філологічних наук,

докторант кафедри інформаційної політики та технологій НАДУ

Європейські стандарти висвітлення виборів у ЗМІ та результати медіа-моніторингу виборчої кампанії 2012 року в Україні: порівняльний аналіз

У статті досліджується відповідність висвітлення у вітчизняних ЗМІ виборчої кампанії 2012 р. європейським стандартам висвітлення виборів у медіа на

основі Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод, Рекомендації Комітету Міністрів країнам-членам Ради Європи щодо висвітлення виборів засобами масової інформації та імплементації в Україні кращих практик висвітлення виборів у ЗМІ.

Ключові слова: засоби масової інформації (ЗМІ), медіа-моніторинг, редакційна політика, виборча кампанія, "джинса" (замовні матеріали), регулювання та саморегуляція ЗМІ, рівність доступу до ЗМІ, об'єктивна і збалансована інформація.

The article examines the conformity of national media coverage of election kampaniyiyi 2012 the European standards in media coverage of the elections on the basis of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, the Committee of Ministers of the Council of Europe concerning media coverage of election infofrmatsiyi and implementation of best practices in Ukraine election coverage.

Key words: media (MSM), mediamonitorynh, editorial, election campaign, "jeans" (custom-made materials), media regulation and self-regulation, equal access to the media, objective and balanced information.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями полягає в необхідності порівняльного аналізу результатів медіа-моніторингу діяльності вітчизняних медіа під час виборів до Верховної Ради України 2012 р. і європейських стандартів висвітлення виборів у медіа на основі Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод згідно з тлумаченням Європейського Суду з прав людини, Рекомендаціями Комітету Міністрів країнам-членам Ради Європи щодо висвітлення виборів (ЗМІ) виходячи з принципів інформаційної політики держави, яка прагне досягти європейських стандартів у вітчизняному медійному середовищі.

Аналіз досліджень і публікацій із зазначеної проблеми підтверджує, що за результатами спостережень за виборчими кампаніями в Україні публікуються дані офіційних та незалежних медіа-моніторингів виборчого процесу, досліджень міжнародних та вітчизняних експертів і науковців, зокрема Д.Майоли і М.Майер-Резенде, Р.Кужела, О.Богущького, М.Княжицького, Н.Лігачової, В.Мжельського, В.Мостового, Т.Петріва, В.Сюмар, О.Чекмишева, А.Шевченка та багатьох інших. Дослідженню діяльності ЗМІ під час виборів в Україні, пошуку дієвих механізмів забезпечення права виборців на об'єктивну і збалансовану інформацію приділено серйозну увагу в працях вітчизняних науковців і політологів О.Гриценко, В.Іванова, Г.Почепцова, О.Старіша, С.Телешуна, А.Чічановського, В.Шкляра та ін. Медіа-юристами громадської організації "Інститут розвитку регіональної преси" опубліковано електронний посібник для журналістів "Діяльність засобів масової інформації в період виборчої кампанії - 2012", у якому міститься ключова інформація щодо законодавчого регулювання діяльності ЗМІ під час виборів [1].

Метою статті є комплексний порівняльний аналіз європейських стандартів висвітлення виборів у ЗМІ на основі Європейської конвенції про

захист прав людини та основних свобод згідно з тлумаченням Європейського Суду з прав людини, резолюціями та рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи щодо висвітлення виборів засобами масової інформації та результатів медіа-моніторингу діяльності вітчизняних ЗМІ під час виборів до Верховної Ради України 2012 р. для наукового обґрунтування визначальних факторів відображення виборчих кампаній у медіа та пошуку балансу між регулюванням ЗМІ і редакційною свободою.

Виклад основного матеріалу дослідження. Європейською конвенцією про захист прав людини та основних свобод згідно з тлумаченням Європейського Суду з прав людини, Резолюцією та Рекомендацією Комітету Міністрів країнам-членам Ради Європи вироблено стандарти щодо висвітлення виборів засобами масової інформації. Існує низка фундаментальних принципів, які за умови їх дотримання утворюють право на пошук, отримання та поширення інформації. Під час виборів експерти медіа-моніторингу використовують порівняльні показники для оцінки справедливості виборчого процесу. Вони оцінюють поведінку ЗМІ на різних етапах виборчої кампанії та дотримання ними міжнародних стандартів і місцевих правил щодо висвітлення виборів. Їх завданням є також визначення того, чи отримали кандидати і політичні партії рівний доступ до медіа з метою донесення своїх послань виборцям; того, чи достатня інформація, яку подають ЗМІ, для усвідомленого вибору під час голосування. Основою для цього слугують статистичні дані про ефірний час та площі, надані кандидатам і партіям, манера репрезентації різних політичних діячів, аналіз упередженості, ступінь та якість освітньої кампанії та достовірність інформації, пов'язаної з виборами. У разі виявлення недоліків органи державної влади, що здійснюють нагляд за висвітленням виборів, мають вжити заходів щодо забезпечення рівного і неупередженого ставлення медіа до всіх суб'єктів виборчого процесу та захисту прав і свобод ЗМІ.

Ураховуючи постійний розвиток інформаційних і комунікаційних технологій та медійного середовища, в контексті Рекомендації Комітету Міністрів країнам-членам Ради Європи під терміном "засоби масової інформації" розуміються компанії, що займаються створенням та розповсюдженням періодичних новин і контенту, за які несуть редакційну відповідальність незалежно від способів і технологій їх розповсюдження, і які здатні охоплювати і справляти безпосередній вплив на велику аудиторію [3]. До таких ЗМІ відносять, зокрема, друковані (газети, періодичні видання) та електронні, наприклад мовні засоби масової інформації (радіо, телебачення й інші аудіовізуальні медіапослуги), інформаційні інтернет-ресурси (зокрема інтернет-версії газет та розсилки новин) і нелінійні аудіовізуальні медіа-послуги (зокрема платне телебачення).

Необхідність комплексного загальнонаціонального та регіонального медіа-моніторингу діяльності вітчизняних ЗМІ під час виборів до Верхов-

ної Ради України 2012 р. зумовлена тим, що на початку 2012 р. соціологічні дослідження засвідчували, що більшість громадян України не вважає вибори механізмом, який дає їм змогу впливати на владу (58% респондентів не вбачали можливості впливати на владу через вибори і лише 26% таку можливість вбачали). Тож протягом трьох місяців передвиборчої кампанії суб'єктами моніторингу були 6 політичних партій з найвищим рейтингом за соціопитуваннями: Партія регіонів, Об'єднана опозиція "Батьківщина", УДАР, "Свобода" та "Україна - вперед!". Медіа-моніторинг складався з двох періодів [2]. В першому періоді (серпень-вересень) відстежувалася загальна картина по політичних партіях, в другому періоді (жовтень) моніторинг здійснювався за уточненою методологією з огляду на те, що активність уряду як політичного агітатора підвищувалася, а урядовці з передвиборчого списку Партії регіонів не пішли в передбачену законом відпустку. До суб'єктів моніторингу було додано інституційну діяльність Президента та уряду України, а також представників регіональної влади і місцевого самоврядування з метою виявлення використання службового становища (адмінресурсу) для передвиборчої агітації.

Відповідно до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи ЗМІ при розміщенні політичної реклами мають забезпечити рівне і недискримінаційне ставлення до всіх політичних партій і кандидатів, які прагнуть придбати рекламний простір [3]; приймаючи замовлення на розміщення платної політичної реклами, забезпечити її розпізнавання як такої згідно з вимогами законодавства та нормами саморегулювання. Також норми законодавства чи саморегуляції мають забезпечити, щоб, оприлюднюючи результати соціологічних досліджень, ЗМІ надавали громадськості необхідну інформацію, що дасть змогу зробити висновки про достовірність таких досліджень, наприклад указати: політичну партію, організацію чи особу, яка замовила та оплатила дослідження; організацію, яка проводить дослідження, та застосовану методику; розмір вибірки та значення статистичної похибки дослідження; період часу проведеного дослідження.

Медіа-моніторинг семи найвпливовіших у своїй ніші загальнонаціональних друкованих видань: "Голос України", "Газета по-українськи", "Дзеркало тижня", "Комментарии", "Сегодня", "Сільські вісті", "Факты и комментарии" та 84 регіональних газет (новинний і аналітичний контент) засвідчив, що жодне з видань не надало рівного доступу політичним силам та не висвітлювало в достатній кількості їх діяльність у редакційних матеріалах [2]. Будучи читачем окремого видання, виборець не міг би зробити усвідомлений вибір. Лише найоб'єктивніші видання - газети "Комментарии" та "Дзеркало тижня" чітко розділяли офіційну діяльність уряду та приховану агітацію. Найбільш однобоким виданням є газета "Сільські вісті", в якій негативна інформація про владу та Партію регіонів становила практично

весь виборчий контент. Лідер із предметного висвітлення партійних програм і, водночас, за різноманітним представленням суб'єктів виборів у "джинсі" (замовних матеріалах) є газета "Сегодня", яка єдина детально аналізувала всі аспекти життя виборців у розрізі запропонованих партіями та кандидатами політичних програм. Лідер за кількістю публікації замовних матеріалів – газета "Факты и комментарии", у якій такі матеріали становили майже 90% виборчого контенту.

Загалом найвпливовіші центральні видання під час виборів поділилися на дві групи: ті, що симпатизують владі та критичні до опозиції, і ті, що акцентують увагу на негативному іміджі влади та підтримують опозицію. Критика на адресу влади та провладної партії переважала у виданнях "Газета по-українськи", "Дзеркало тижня", "Комментарии", "Сільські вісті". У трьох інших виданнях: "Голос України", "Сегодня", "Факты и комментарии" відчувалося домінування Партії регіонів, а критичний контент, хоч і спостерігався, не був визначальним у редакційній політиці. Разом з тим жодне видання не було збалансованим.

Уся передвиборча кампанія будувалася переважно на двох постійно повторюваних у різних варіаціях стратегічних темах: соціальні ініціативи Президента і уряду України та ув'язнення лідерів опозиції Ю.Тимошенко і Ю.Луценка. Тактичними інформаційними приводами стали "мовний закон" та проект закону про наклеп. Під час передвиборчої кампанії бракувало реального обговорення партійних програм чи проблем пересічного виборця. Про більшість програмних положень читачі могли дізнатися лише з прихованої реклами, де жодної дискусії не передбачається. Замовні матеріали відіграли роль головного інформатора та балансуючого фактора, єдиним джерелом критики влади чи опозиції у виданнях, що їм симпатизували. Реальні шляхи подальшого розвитку України протягом виборчої кампанії не обговорювалися жодною політичною силою в жодному виданні.

У регіональних медіа лише на Івано-Франківщині спостерігався відносний баланс між Партією регіонів та "Свободою" і тільки на Львівщині УДАР переважав Партію регіонів. Решта регіонів України поділилися на такі, де:

- представлення Партії регіонів було домінуючим і некритичним у Запорізькій, Миколаївській, Житомирській, Дніпропетровській, Кіровоградській та Полтавській областях;
- домінуючим, але хоча б мінімально критичним було її представлення у Волинській, Рівненській, Черкаській, Тернопільській, Хмельницькій, Чернівецькій, Херсонській, Донецькій, Луганській, Харківській областях;
- з перевагою Партії регіонів, але відчутно критичним було її представлення в АР Крим, Одеській та Вінницькій областях;
- відчувалася перевага самовисуванців (Сумська та Чернігівська області);
- переважно критичною до Партії регіонів була Закарпатська область.

Окремий розділ Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи присвячено діяльності телерадіомовних медіа під час виборчих кампаній. Визнаючи право телерадіомовників на редакційну незалежність, норми законодавства мають включати зобов'язання щодо об'єктивного, збалансованого та неупередженого висвітлення виборів у рамках всіх програмних послуг як суспільних, так і приватних телерадіомовних компаній [3]. Якщо цього не передбачено нормами саморегулювання, органи державної влади, що здійснюють нагляд за висвітленням виборів, мають вжити відповідних заходів, щоб у період виборів і суспільні, і приватні телерадіомовні компанії займали об'єктивну, збалансовану і неупереджену позицію у власних інформаційних програмах, інтерв'ю чи дебатах. У рамках таких програм не допускається надання преференцій представникам державної влади.

Моніторинг дев'яти загальнонаціональних та 56 регіональних телеканалів (інформаційні та підсумкові програми у prime-time - загалом 5 248 випусків за всю кампанію) свідчить про недостатнє інформування глядачів стосовно програм політичних сил [2]. Телеканали вкрай рідко з власної ініціативи висвітлювали політичні пропозиції партій. Тож наявність замовних матеріалів певною мірою відіграла позитивну роль у виборчому процесі, оскільки хоча б у такий спосіб були оприлюднені політичні програми партій з урахуванням того, що в замовних сюжетах не може бути повноцінної та об'єктивної інформації про програмні засади. Водночас завдяки замовним сюжетам в ефірі звучала критика влади, якої уникала більшість вітчизняних телеканалів.

Ще однією тенденцією висвітлення виборчої кампанії на телебаченні стало використання замовних матеріалів, що суперечило певному спрямуванню редакційної політики. Наприклад, телеканал, який уникає негативної інформації про дії влади, раптом дуже жорстко критикує її представників. Але, як правило, ця критика стосувалася якогось конкретного кандидата в депутати, що може відображати політичні інтереси власників каналу в окремо взятому окрузі.

19 вересня 2012 р. 7 загальнонаціональних телеканалів ("ICTV", "Інтер", ТРК "Україна", "Новий канал", "СТБ", "Перший національний" та "5-й канал") підписали Меморандум "Відкриті новини заради чесних виборів" разом із фаховими моніторинговими організаціями (Академія української преси, Асоціація "Спільний простір" / Комітет "Рівність можливостей", ГО "Телекритика", Інститут масової інформації). Представники телеканалів пообіцяли забезпечити політичним партіям і кандидатам пропорційний доступ до ефіру, рівномірно розподіляючи увагу до всіх учасників виборчих перегонів, урахувати результати незалежних соціологічних досліджень та зауваження експертів медіа-моніторингу. Тож починаючи з останнього тижня вересня та упродовж жовтня, канали частково змінили свою редак-

ційну політику в бік більшого плюралізму та збалансованості, а телепрограми стали виваженішими, уникали оцінних суджень та явних маніпуляцій.

Однак за результатами медіа-моніторингу з 24 вересня по 28 жовтня 2012 р. тільки 36% інформації про Партію регіонів стосувалося суто партійної діяльності "регіоналів". Третину інформації (33%) про партію влади становила інформація про діяльність уряду, в якій була присутня агітаційна складова. У 17% інформації за партію приховано агітував Президент, а в 14% інформації - представники регіональної влади та місцевого самоврядування: мери, губернатори. Тож основні медіа-ефекти, пов'язані з адмінресурсом, полягали у використанні політиками службового становища для створення позитивного іміджу "своїї" партії. До найпоширеніших маніпуляцій слід також віднести: повтор інформації, плекання симпатій та антипатій, створення позитивного чи негативного контексту за допомогою послідовності сюжетів, оцінні судження та іронія.

Отже, за результатами телевізійного медіа-моніторингу з 30 липня по 23 вересня вітчизняні телеканали поділилися на такі:

- явно провладний та некритичний - "Перший національний";
- провладні, проте частково критичні - "ICTV", ТРК "Україна", "Інтер";
- при переважанні контенту про партію влади водночас наявність критики влади, відсутність виразних симпатій - "5-й канал", "1+1";
- переважання контенту про партію влади при схильності до неполітичних новин - "СТБ";
- найкритичніший до влади - "TVI";
- найзбалансованіший - "Новий канал".

Із 24 вересня по 28 жовтня після підписання Меморандуму політика телеканалів частково змінилася: "Перший національний", ТРК "Україна" стали майже некритичними до влади (домінує Партія регіонів); "TVI", "5-й канал", "Новий канал" - переважно критичними до партії влади; "Інтер", "ICTV", "1+1" - відносно збалансованими за нейтральною тональністю як до Партії регіонів, так і до Об'єднаної опозиції.

Комітетом Міністрів Ради Європи рекомендовано країнам-членам розглянути доцільність упровадження законодавчих норм, згідно з якими політичним партіям та кандидатам у період виборів надаватимуться безкоштовний ефірний час у рамках власних програм мовлення лінійних аудіовізуальних медіа та еквівалентні форми присутності у нелінійних аудіовізуальних медіа [3]. Ефірний час та еквівалентні форми присутності у ЗМІ надаються на рівних та недискримінаційних умовах на основі прозорих і об'єктивних критеріїв.

Якщо політичні партії та кандидати мають можливість придбати рекламний простір у рекламних цілях, необхідно на законодавчому рівні: забезпечити цю можливість на рівних умовах і за однаковими розцінками;

запровадити обмеження щодо обсягу рекламного простору і часу, які конкретні партія чи кандидат можуть придбати для розміщення політичної реклами. У платній політичній рекламі неприпустима участь постійних ведучих інформаційних програм.

За результатами кількісного медіа-моніторингу з 30 липня по 28 жовтня 2012 р. на українському телебаченні найбільше була представлена Партія регіонів (53,6% від загальної кількості передвиборчої та політичної інформації) [2], на другому місці - Об'єднана опозиція "Батьківщина" (21%), а на третьому - "УДАР" (5,1%). Решті партій телебачення виділило значно менше ефірного часу: КПУ - 3,5%, "Україна-Вперед" - 3,2%, "Свободі" - 2,7%. Важливо зазначити, що про Партію регіонів найбільше подавалося: і позитивної, і нейтральної, і негативної інформації, причому позитивної в п'ять разів більше за всю позитивну інформацію, разом узятую, щодо інших досліджуваних партій. Найбільше позитивної інформації про партію влади подавав "Перший національний" канал, на який припадає 34% від усього обсягу такої інформації про партію на телебаченні. Щодо Партії регіонів найбільше було представлено і негативної інформації - у 2,5 раза більше, ніж щодо решти політичних сил. Найбільше негативно забарвлених повідомлень про партію влади подав канал "TVI" - 48% від усього негативу про цю партію.

За 3 місяці виборчої кампанії вітчизняні телеканали надали можливість прямої мови всім політичним силам. І на всіх каналах найактивніше виступали представники Партії регіонів, а найбільше - на "Першому національному" та ТРК "Україна", приміром, на "Першому національному" прямої мови "регіоналів" було утричі більше ніж усіх інших політиків, разом узятих. Варто зазначити, що досить активно і з найменшим дисбалансом щодо партійної належності надавали слово політикам телеканали "Інтер" та "ІСТV". Найбільший дисбаланс представлення на "Першому національному": для порівняння - 6 тис. с (100 хв) виступів представників Партії регіонів і 93 с - представників партії "Свобода". Об'єднана опозиція найактивніше представлена на каналах "TVI" та "ІСТV". Найнижчі кількісні показники прямої мови - лише по 34 с за 3 місяці - зафіксовані у КПУ на "5-му каналі" та у партії "Свобода" на "СТБ".

Загалом, на нашу думку, можна зробити висновок, що жоден телеканал протягом виборів не представив об'єктивних оцінок реалістичності політичних програм кандидатів і партій. Телебачення в цілому не ставило таких запитань перед політиками, що зумовлювало брак телевізійних дискусій та обговорень партійних програм.

Висновки до пропонованого дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На наше переконання, результати медіа-моніторингу діяльності медіа під час виборів до Верховної Ради України 2012 р. засвідчили, що жоден із ЗМІ не подавав інформацію про політичні партії

збалансовано. Партія регіонів вела передвиборчу кампанію переважно через діяльність Президента та уряду України, які обіцяли державну підтримку різним галузям промисловості, збільшення зарплат та пенсій, створення нових робочих місць, відкриття нових підприємств, шкіл, стадіонів, лікарень тощо. У вітчизняних ЗМІ спостерігалася розмитість межі між інформацією про діяльність влади та повідомленнями, у яких чиновники різних рівнів вели приховану агітацію за партію влади.

Більшість інформаційних приводів про Об'єднану опозицію стосувалися ув'язнених лідерів опозиції Юлії Тимошенко та Юрія Луценка. Матеріали про діяльність інших партій переважно мали ознаки замовних - були короткими, позитивними і поверхневими. Такі матеріали навіть стилістично відрізняються від інших. Вони обов'язково містять пряму мову представника партії, позитивну оцінку діяльності партії або ж однієї з її програмних тез. У перші два місяці виборчої кампанії зафіксоване надзвичайно пасивне представлення у ЗМІ партії "Свобода", а отже, відсутність замовних матеріалів про цю партію. Однак, якщо порівнювати дані моніторингу з результатами парламентських виборів за партійними списками, то очевидно, що потреба українського суспільства в інформації, зокрема про партію "Свобода", була більшою, ніж пропонували вітчизняні медіа.

Результати медіа-моніторингу надали корисну і незалежну інформацію для представників міжнародних моніторингових місій. До власних результатів довготермінового спостереження вони мали можливість долучити точні (з цифровими показниками та конкретними фактами) висновки щодо: рівня доступу до ЗМІ тих чи інших політичних сил, рівня якісного інформування та доступу виборців до інформації, необхідної для усвідомленого вибору, використання у мас-медіа медіа-ефектів та методів маніпуляції громадською думкою, стану свободи ЗМІ і журналістів під час виборчої кампанії, використання адмінресурсу чи інших методів тиску на мас-медіа. Тож напрямом подальших досліджень у розглянутій сфері може стати подальший аналіз критеріїв медіа-моніторингу: достовірності та дійсності. Достовірність досягається шляхом вибору показників, які можуть бути об'єктивно доведені, а не є результатом суб'єктивної думки чи вподобань. Наприклад, очевидно об'єктивними є часові показники. А присвоєння заздалегідь розроблених кодів, які відповідають різним темам чи персоналіям, дає однаковий результат незалежно від того, хто здійснює моніторинг. Дійсність означає те, що вибрані показники справді відображають поставлену мету і не можуть тлумачитись як такі, що демонструють більше чи менше, ніж вони реально вказують.

Список використаних джерел

1. Діяльність засобів масової інформації в період виборчої кампанії-2012 : посіб. для представників засобів масової інформації [Електронний

ресурс] / уклад. : О. О. Бурмагін, Л. В. Опришко, Л. Л. Панкратова ; Ін-т розвитку регіон. преси. - Режим доступу : http://issuu.com/irrp2/docs/posibnyk_vybory_2012/1

2. Діяльність ЗМІ під час парламентських виборів в Україні 2012-го року : (фінальн. звіт за результатами загальнонац. та регіон. медіа-моніторингу) // Сприяння європейським стандартам в українському медійному середовищі. - К. : [б. в.], 2012. - 286 с.

3. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R (99) 15 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec%28199929015&expmem_EN.asp

Олена Дармограй,
*аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України*

Основні види стилів державно-управлінської діяльності

Стаття присвячена аналізу основних видів стилю державно-управлінської діяльності. Узагальнено відмінності між авторитарним та демократичним стилями управління.

Ключові слова: державне управління, авторитарний стиль, демократичний стиль.

The article is devoted to the analysis of the main types of style of public administration. Great attention is paid to the analyses of autocratic and democratic styles of management.

Key words: public administration, autocratic style of management, democratic style of management.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Проблематика дослідження основних видів стилю державно-управлінської діяльності зумовлена історичним контекстом, у якому відбувається становлення сучасної Української держави. Тривалий час Україна входила до складу наддержави з притаманним їй тоталітарно-авторитарним стилем управління, наслідки якого відчуються і сьогодні. Переорієнтація масової свідомості, що розпочалася ще за часів перебудови і триває і донині, та поступове утвердження цінностей громадянського суспільства відбуваються швидше, ніж зміна стилю державно-управлінської діяльності.

Після здобуття незалежності наша держава взяла курс на утвердження демократичного стилю управлінської діяльності. Але брак досвіду та усталених традицій демократичного управління часом призводить до хиб-

ного розуміння самої суті демократичного управління та його застосування на практиці. Тому для подальшого вдосконалення стилю державно-управлінської діяльності вважаємо за необхідне дослідити його основні види, відмінності між ними та переваги певного стилю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. У науковій літературі описані різні види стилів державно-управлінської діяльності, на зміни яких впливає багато факторів. Найбільш значимі з них - державна політика, реформи, стратегія і тактика державного управління, принципи та методи системи державного управління. Важливу роль відіграють конкретні умови державно-управлінської діяльності, що склалися на тому чи іншому етапі розвитку держави, а також управлінські ситуації, в яких функціонують певні суб'єкти державного управління.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття. Авторитарний та демократичний стилі державно-управлінської діяльності породжуються відповідними політичними режимами. Перехідний період, що характерний для систем державної влади та управління, зумовлюють різновиди змішаних авторитарно-демократичних стилів, яких саме - залежить від конкретних умов функціонування управляючої державно-управлінської системи і конкретних управлінських ситуацій, що виникають у системі державного управління на різних ієрархічних рівнях.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Стаття присвячена аналізу основних видів стилю державно-управлінської діяльності. Окремо автором узагальнено відмінності між авторитарним та демократичним стилем управління.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Авторитарний стиль характеризується жорсткою централізацією при прийнятті рішень та, як правило, їх безальтернативністю. Державна влада здійснюється із одного управляючого центру, що складається з одного керівника або вузької групи правлячої еліти та безвладних державних органів управління, які мають виконувати рішення і вказівки центру. Вище керівництво ніколи не помиляється і тільки воно визначає мету, шляхи і засоби їх здійснення. Керівництво дає вказівки, які беззаперечно мають виконуватися підлеглими [1, с. 204-205]. Таким є стереотип авторитаризму.

Безумовна централізація управлінських рішень забезпечується відповідним згори донизу контролем за процесом виконання рішень. Виникає висока мотивація виконуваної діяльності, а результат стає малоефективним.

При авторитарному стилі державно-управлінської діяльності широко використовуються адміністративно-командні методи, що, по суті, є дефор-

мацією адміністративно-правових. Легітимна частина державно-управлінського впливу підміняється доцільністю або немотивованою владою керівника. Право суб'єктивістськи інтерпретується як воля панівного класу. Насправді ж за закон видається воля правлячої олігархії. Харизма вождя, віра у його мудрість та справедливість - основа легітимності системи державного управління.

Адміністративно-командні методи пом'якшуються, а точніше, доповнюються комплексним застосуванням політико-ідеологічних та маніпуляційних методів. Політизація та ідеологізація державно-управлінського процесу - суттєва риса авторитарного стилю. Вона зумовлена самою концепцією режиму: людина - не мета, а засіб досягнення мети панівних класових сил. Жорстка централізація рішень та всесилля правлячих верхів існують завдяки монополії на інформацію. Суворі регламентація інформаційних потоків, спрямованість їх згори донизу, обмеженість інформації поточними завданнями виконавчої діяльності апаратів державного управління - ці засоби також належать до авторитарного стилю суб'єкта державно-управлінської діяльності.

Для авторитарного стилю державно-управлінської діяльності характерна і сукупність засобів та прийомів, таких мотивацій управлінських дій і відносин, які постійно породжують конфлікти між державною владою та громадянами. Мета державно-управлінської діяльності нав'язується суспільству; вона не відображає запити громадян.

Авторитарний стиль діяльності державних органів (колективного суб'єкта) проявляється в поведінці індивідуальних суб'єктів, хоча прямого причинно-наслідкового зв'язку тут не існує. На стиль управління безпосередньо впливає управлінська ситуація та особистісні якості керівників. Тому в радянський період у державі на місцевому рівні командно-адміністративний стиль співіснував з демократичними методами, які застосовували керівники.

Авторитарний стиль індивідуального керівництва висвітлено в літературі з управління, особливо коли розглядаються взаємовідносини керівника з підлеглим. Так, Л.Албастрова зазначає, що головним критерієм авторитарного стилю є одноособовий спосіб прийняття управлінських рішень. Керівник доводить до відома співробітників лише ту частину інформації, яку він вважає потрібною для них; повідомляє своє рішення у формі наказу; придушує ініціативу підлеглих і т.ін. [2, с. 252-256].

Керівник, який застосовує директивний стиль діяльності, є автократом, він не враховує позиції підлеглих у процесі вирішення оперативних управлінських завдань і прагне реалізувати власну управлінську стратегію. Незалежно від форм та методів реалізації такої стратегії гаслом керівника є "результат за будь-яку ціну", задля цього він нехтує демократичними формами управління, придушує ініціативу та професійну зважливість підлеглих. При цьому такий керівник-автократ може навіть мати чіткий план

організації управлінської діяльності, що, у свою чергу, дає йому змогу своєчасно приймати рішення, оптимально розподіляти функції між виконавцями.

При директивному стилі діяльності управлінські рішення характеризуються виключно волею керівника, що інколи вказує на його некомпетентність та нездатність до чіткої аргументації методів власної діяльності. Автократ зазвичай відмовляється від традиційної технології управління, намагається створити власну управлінську модель, яка відповідає його уподобанням, а інколи просто реформує попередню, надаючи їй нових форм вираження залежно від ситуації. Таким чином, використання директивного стилю діяльності в чистому вигляді не здатне забезпечити високоефективне функціонування управлінської системи сучасної держави.

У межах авторитарного стилю державного управління Х.Дебаш вказав на створення комунікативної мережі, наявність якої свідчить про існування стилю. Відповідно до цієї концепції стиль розглядається, як:

- а) спосіб організації комунікації в колективі;
- б) спосіб комунікативної поведінки керівника;
- в) структура відношення керівника до лідерських функцій.

Директивний стиль діяльності характеризується надмірно централізованою владою, постійним втручанням керівника у справи підлеглих, жорстким контролем за виконанням його розпоряджень, що супроводжується застосуванням адміністративних санкцій.

Директивний стиль діяльності тісно поєднується з колегіальним (демократичним). Колегіальний стиль діяльності передбачає колективну методику прийняття управлінського рішення, за якою суб'єкти управлінського процесу приймають рішення спільно, а відповідальність за його якість несуть одноосібно.

У функціонуванні такого стилю державно-управлінської діяльності переважне значення мають воля та бажання підлеглих, які самостійно визначають мету своєї діяльності, беруть активну участь у підготовці та прийнятті державних рішень, безпосередню несуть відповідальність за їх ефективність. Особливе значення колегіальний стиль має тому, що він сприяє вияву творчої активності та свободи підлеглих у виконанні певних управлінських завдань, задоволенню їхніх творчо-професійних потреб, забезпечує ефективність функціонування діяльності управлінського апарату.

При колегіальному стилі управління "контроль за діяльністю підлеглих здійснюється не одноосібно, а із залученням до цього членів самого колективу".

Колегіальність забезпечує раціональну організацію управлінського процесу, мобілізує діяльність колективу на досягнення певної мети, сприяє самовиразу професійної сутності підлеглих, породжує відчуття довіри та взаємоповаги між керівником та підлеглим.

Колегіальність характеризується розподілом повноважень між керівником (який враховує думку підлеглих при прийнятті певних рішень) та

колективом. При цьому соціальні потреби членів колективу чи певного структурного підрозділу органу державного управління мають відповідати загальнодержавним інтересам і втілюватись у певній ідеологічній парадигмі, на яку має орієнтуватись у своїй діяльності управлінський апарат і завдяки якій він має перспективу існування. Адже така ідеологічна парадигма (державна ідея) визначає шляхи розвитку держави та форми її функціонування. Оскільки основним провідником у життя цієї ідеї є управлінський апарат, то саме від його здатності раціонально вибрати форму діяльності (стилю) залежить оптимізація системи державного управління, яка, у свою чергу, забезпечує ефективне функціонування всіх сфер суспільного життя.

У межах колегіального стилю державного управління виділяють два основних типи управлінців, а відповідно до цього - і два стилі прийняття державно-управлінських рішень.

1. Стиль активного лідера, при якому, обираючи механізми діяльності, керівник особисто визначає проблему, мету та альтернативи її розв'язання, що й характеризує його максимальну самостійність та активність у прийнятті державного рішення.

2. Стиль пасивного судді. Цей стиль характерний для керівника, який завжди покладається на підлеглих, очікує від них не тільки пропозицій щодо розв'язання певної проблеми, а й інформації про наявну проблему, механізми її вирішення, і лише за таких умов він приймає рішення.

Колегіальність має стати домінуючим елементом стилю державного управління. Проте такий стиль, на думку деяких учених, має й певні недоліки, а саме невиробленість послідовної лінії проведення управлінської процедури (її етапи, стадії), відсутність чіткої технології розмежування функцій між учасниками управлінського процесу.

Демократичний стиль державно-управлінської діяльності протилежний авторитарному. Альтернативний вибір цілей, що здійснюється колегією, колективне обговорення проектів та прийняття рішень під керівництвом вищої посадової особи і під її персональну відповідальність - важливі риси демократичного стилю. Інші суттєві ознаки стилю: централізація рішень, закономірна в системі державного управління, поєднується з децентралізацією і обмежується нею; зміщення процесу прийняття рішень з центру на нижчі рівні, де суб'єкти володіють інформацією для адекватної підготовки рішень і де виникає ситуація, що потребує прийняття рішень [3, с. 71].

Демократичний стиль характеризується двосторонніми потоками інформації, а також контролем згори донизу та знизу вгору. Контролююча діяльність орієнтована переважно на результат.

Демократичний стиль передбачає комплексне застосування різних методів управління та стимулів: адміністративно-правових, економічних, соціальних, інформаційних, матеріальних і нематеріальних та ін. - у рамках єдиного правового поля.

Концептуальна ідея демократичного стилю: людина - мета, що визначає засоби її реалізації. Основна мотивація рішень - інтереси, цінності й цілі суспільства, людини. Демократичний спосіб прийняття та виконання рішень забезпечує інституціоналізацію конфліктів, їх регулювання і розв'язання, і, відповідно, стимулює громадську згоду, а не конфронтацію.

Суттєва особливість демократичного стилю полягає в його орієнтації на реалізацію необхідної різноманітності суспільних процесів, блокування примусової уніфікації потреб та інтересів людей. Поєднання державного управління з самоорганізацією керованих - важлива риса демократичного стилю.

Л.Албастова характеризує демократичний стиль як засіб прийняття керівником рішень за участю співробітників. Зазначаються такі дії, як повідомлення співробітникам повної інформації; використання пропозицій і прохань членів організації; розподіл відповідальності згідно з наданими повноваженнями; використання різних видів заохочень і стимулів активізації і т.ін. [2, с. 252-258].

Зазначені нами загальні риси демократичного стилю державно-управлінської діяльності модифікуються і збагачуються індивідуально-особистісними прийомами поведінки та діяльності окремих керівників. Акцитування уваги на свободі вибору і різних поведінках керованих дає "м'яку" модель індивідуального демократичного стилю - ліберальний.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Зазначимо, що в статті зосереджено увагу на систематизації основних видів стилю державно-управлінської діяльності - авторитарному та демократичному. На основі здійсненого аналізу можна дійти висновку, що конкретний стиль діяльності застосовується залежно від конкретної державно-управлінської ситуації, і його продуктивність безпосередньо залежить від того, наскільки керівник здатний оволодіти такою ситуацією, використовуючи при цьому сучасну управлінську технологію.

Подальших і більш глибоких досліджень потребують й інші стилі державно-управлінської діяльності, зокрема ліберальний, а також процес переходу від одного стилю до іншого та управління такими змінами.

Список використаних джерел

1. *Naidu S. P. PublicAdministration: Concepts And Theories / S. P. Naidu. - New Delhi, New Age International (P) Limited, Publishers, 1996. - P. 204-205.*
2. *Албастова Л. Технологии эффективного менеджмента / Л. Албастова. - М. : [б. и.], 1998. - С. 252-256.*
3. *Хэмптон Д. Организация будущего / Д. Хэмптон // Современное управление. - М. : [б. и.], 1999. - С. 71.*

Лариса Мудрак,
аспірант кафедри інформаційної політики
та технологій НАДУ,
заступник Голови Національної Ради України
з питань телебачення та радіомовлення,
представник України в Керівному
Комітеті Ради Європи з питань медіа
та інформаційного суспільства,
заслужений журналіст України

Конвергентні медіа як наукова категорія та суб'єкт інформаційного простору

У статті розглядаються визначення нових конвергентних медіа за умов змін медіа-простору та еволюційних технологічних змін, які переживає людство нині. Позиціонування та встановлення нових конвергентних медіа принципово важливо для визначення та прогнозування майбутніх змін медіа-простору, природи журналістики, людського сприйняття медіа. Такий підхід дасть можливість конкретизувати підходи щодо державного регулювання нових конвергентних медіа.

Ключові слова: нові конвергентні медіа, медіа-простір, державне регулювання.

In the article the search to identify new media converged media space in the face of change and evolution of technological changes that humanity is experiencing now. Positioning and definition of new convergent media is crucial to identify and predict future changes in the media space, change the nature of journalism, media change human perception. Such an approach would elaborate approaches to government regulation of new convergent media.

Key words: new converged media, media room, state regulation.

Постановка проблеми. В умовах еволюційних технологічних змін, які переживає людство нині, позиціонування та визначення нових конвергентних медіа принципово важливо для встановлення та прогнозування майбутніх змін медіа-простору, природи журналістики, людського сприйняття медіа. Такий підхід потребує конкретизації підходів щодо державного регулювання нових конвергентних медіа.

Сучасні трансформації комунікації та медіа-простору у світі та в Україні зокрема зумовлені комплексом взаємопов'язаних факторів, найважливішими із яких є, на нашу думку, такі. По-перше. Нові технології є рушійною силою всіх змін і найбільше їх вплив позначився на медіа. Поява нових конвергентних медіа є головним викликом сьогодення. По-друге. Визначення понять нових або конвергентних ЗМІ нині перебуває на стадії наукових та науково-експертних досліджень. Безперечно, нові медіа - це медіа з викори-

станням нових технологій. Однак точиться багато дискусій щодо трактування та розмежування цих технологій. Конвергенція (від латин. *convergens* (*convergentis*)) - той, що сходиться, сходиться до одного центру, конвергується. Йдеться про поєднання різного виду мовлення, різного контенту: усного, писемного, аудіовізуального матеріалу. Поширення такого мовлення може відбуватися в реальному часі шляхом надання запису на замовлення. Розповсюдження відбувається через телекомунікаційні мережі з використанням нових технологій. Тому питання розмежування технологій, понять, принципів є важливим та принциповим. Це відкриє шлях до визначення конвергентних медіа як наукової категорії. По-третє. Конвергентні або нові медіа нині стають головною складовою досліджень та законодавчих проєктів усіх країн Європи. Над питанням регулювання нових медіа дискутують експерти Ради Європи та Європейської платформи регуляторних органів. Міжнародні європейські інституції формують та пропонують законодавчі та експертні підходи щодо регулювання конвергентних ЗМІ. Так, засідання Європейської платформи регуляторних органів (Україна є членом цієї організації з 1995 р.) відбулося 2-4 жовтня 2013 р., і провідною темою цього форуму державних регуляторів із країн-членів Ради Європи було "Регулювання нових медіа". 38-ме засідання європейської платформи зібрало 150 делегатів із понад 40-ка країн Ради Європи. Отже, регулювання конвергентних медіа стає пріоритетним у країнах Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Конвергентні нові медіа стають темою наукових досліджень та суб'єктом інформаційного поля, тому публікації на цьому етапі сконцентровані в матеріалах різних організацій Ради Європи, таких як Європейська платформа регуляторних органів, Керівний Комітет Ради Європи з питань медіа та інформаційного суспільства. Серед європейських дослідників проблем конвергентних медіа - В.Віке-Фрейберг, Х.Даублер-Гмелін, К.Мьоллер, Л-М.Поларес-Песоа-Мадуро. У вітчизняному науковому просторі можна виокремити лише кілька публікацій О.Ляхова, Б.Потятинника, В.Різуна, Д.Проценка, Д.Тупчієнка. Суттєвою в експертній та дискусійній роботі є участь практиків-менеджерів тих організацій, які впроваджують нові технології та нові медіа, зокрема, С.Бойка, А.Колодюка, Ю.Лабунського, О.Глущенко. У публікаціях європейських експертів досліджується ситуація змін медіа-ландшафтів. Аналіз вітчизняних науковців спрямований на вивчення українських практик, які лише проходять процес становлення.

Очевидно, що нині на часі процес конкретизації та системного підходу до поняття "нові конвергентні медіа", адже від їх розвитку великою мірою залежить і медіа-поле держав, і медіа-політика, що і є *метою* даної статті.

Виклад основного матеріалу. Нові медіа - термін, що почав активно використовуватися з приходом нового тисячоліття, з появою нових інтер-

активних електронних видань, нових форм комунікації виробників контенту. Зазвичай поява такого роду термінів свідчить про відмежовування етапів розвитку. Адже саме характеристика "нові" свідчить про початок етапу, відмінного від попереднього.

Нові медіа - це насамперед нові технології, поширення та злиття старих традиційних форм медіа з Інтернетом, зміна принципів споживання інформації та зміна ставлення людей до медіа. Адже нині випуск новин CNN можна дивитися коли і де завгодно на смартфоні. Як зазначає В.Віке-Фрейберг у звіті Групи Найвищого рівня Ради Європи, "Свобода та плюралізм медіа підтримують Європейську демократію". Сьогоднішні нові форми медіа - це сукупність різних каналів комунікації (телебачення, радіо, Інтернет та друковані форми медіа). Вони створюють новий медіа-ландшафт і трансформують традиційні медіа-бізнес-моделі [1].

Існує досить багато визначень нових медіа. Наприклад, словник WEBopedia трактує їх як "загальний термін для багатьох різних форм електронної комунікації, заснованої на використанні комп'ютерних технологій. Термін відмежовує поняття старих (традиційних) медіа, таких як друковані газети та журнали, які представляли тексти та графіку й фото. Нові медіа включають:

- веб-сайти;
- потокове аудіо та відео;
- різного роду інтерактивні чати;
- е-мейл;
- on-line комунікацію;
- електронну рекламу;
- dvd та cd-rom медіа;
- електронні віртуальні ігри;
- інтегровані бази даних для телефона, наприклад інтернет-телефонія;
- цифрове мовлення;
- мобільні комунікації й т.д." [2].

Очевидно, що такого роду означення загальноприйнятне й створене на початку 2000-х рр. Воно наповнене та максимально об'ємне і сьогодні. Утім технологічна еволюція вносить в означення корективи.

У 2009 р. на семінарі "Баланс свободи та порядку: регулювання нових медіа", організованому Східноєвропейським інститутом проблем медіа, довгостроковий експерт спільного проекту Ради Європи та ЄС "Сприяння європейським стандартам в українському медійному середовищі" А.В.Лун озвучив такий науковий класифікатор нових медіа: "Нині до нових медіа фахівці зараховують різноманітні засоби масової комунікації, поширювані головним чином через Інтернет:

- 1) інтернет-плеєр теле- і радіоканалів;

- 2) CatchUpTV - інтернет-сервіси, що дають змогу переглядати телепрограми в записі - Virgin Media, WorldTVpc, LiveInternetTV;
- 3) відеосервіси - Hulu, YouTube;
- 4) соціальні мережі - MySpace, Facebook, Hyves, FriendFeed;
- 5) блоги;
- 6) мережі міні-блогів, наприклад Twitter, Tumbler;
- 7) он-лайн-медіа-плеєри - Voox;
- 8) портали громадянської журналістики - Digg;
- 9) інтернет-радіо-сервіси - Pandora;
- 10) фотосервіси - Flickr, Picasa;
- 11) компанії он-лайн-прокату відео - Netflix" [3].

У 2010 р. Канадська комісія з питань телерадіомовлення та телекомунікацій запропонувала для використання таке визначення: "Нові медіа - це медіа-послуги, що поширюються через Інтернет та включають у себе широкий спектр комунікативних продуктів і послуг із використанням відео, аудіо, графіки та буквено-цифрового тексту. Такі послуги включають, але не обмежуючись, відеоігри, електронну пошту, он-лайн-послуги пейджингового зв'язку, надсилання факсів, електронну комерцію та IP-телефонію" [4].

За твердженням українського експерта О.Ляхова, "технології - середовище, де живуть медіа ... нові медіа - це ті, які живуть не там, де традиційні медіа" [5]. Отже, нові медіа - це медіа, що базуються на нових технологіях.

У 2012 р. в Україні на замовлення Національної Ради з питань телебачення та радіомовлення ОБСЄ впроваджувало проект "Нові медіа". Результатом досліджень було створення сучасного, адаптованого до України глосарія термінів нових конвергентних ЗМІ й вивчення новітніх практик країн-членів Ради Європи та України. Матеріалу упродовж проекту було зібрано чимало, тому експерти Д.Тупчієнко та Д.Проценко виклали своє бачення в "Огляді підходів до регулювання нових конвергентних аудіовізуальних засобів масової інформації: міжнародний досвід". Відтак назвемо найважливіші, на нашу думку, напрацювання цього проекту.

Стримінг (від англ. "stream" - потік) телевізійного каналу, що являє собою повне дублювання прямоєфірного сповіщення традиційного ТВ каналу на його власній веб-сторінці (веб-порталі) або на сторінці стороннього провайдера, що акумулює на одному веб-порталі багато паралельних потоків низки традиційних телеканалів.

ТБ-навздогін (англ. "catch-up TV"), що пропонується як самим традиційним аудіовізуальним ЗМІ, так і іншими сторонніми провайдерами, та полягає в наданні протягом певного періоду часу можливості перегляду телевізійного контенту, що вже був сповіщений у ефір, при цьому ініціатива запису контенту, сповіщеного в ефір, та збереження його на технічних потужностях провайдера належить такому провайдеру послуг.

Послуги з платою за перегляд (англ. "pay-per-view service") - послуги, які надаються абонентам відповідно до складеного програмного розкладу на основі плати за перегляд.

Інтернет-телебачення (он-лайн телебачення) - загальний термін, що означає поширення телевізійних програм через Інтернет шляхом використання технології потокового відео, зазвичай використовується потужними традиційними мовниками.

Веб-телебачення - галузь телебачення, коли невеличкі відеовиробники створюють короткі оригінальні програми чи відео для сповіщення виключно через всесвітню павутину.

ІР-телебачення (англ. IPTV) - мультимедійна послуга надання доступу до перегляду телевізійних програм, а також отримання інших супутніх послуг, таких як: відео, аудіо, текст, графіка, доступ до даних тощо, які доставляються провайдером послуг користувачеві засобами інтернет-протоколу через телекомунікаційну мережу, при цьому доставка контенту здійснюється з належним рівнем якості через так звану керовану цим провайдером телекомунікаційну мережу чітко визначеному числу абонентів такого провайдера.

Відео на замовлення (англ. video-on-demand) - послуга з індивідуальної доставки абоненту телепрограм, відеофільмів або інших аудіовізуальних матеріалів із каталогу провайдера такої послуги для перегляду в момент, що визначається самим абонентом, при цьому доставка здійснюється засобами телекомунікаційної мережі з використанням тієї чи іншої технологічної платформи.

Трансакційне відео на замовлення (англ. transactional video-on-demand, TVOD) - підвид послуги "відео на замовлення", коли замовлення послуги відбувається на разовій основі, а оплата здійснюється за кожен окремий аудіовізуальний матеріал.

Передплатне відео на замовлення (англ. subscription video-on-demand, SVOD) - підвид послуги "відео на замовлення", коли замовлення послуги відбувається на постійній протягом певного часу передплатній основі за певний проміжок часу та/чи певний обсяг відео, що можна за цю плату переглянути.

Понадмережеве телебачення (телебачення через Інтернет, англ. Over-The-Top TV, OTT TV) - послуга з надання телевізійного контенту в спосіб, коли провайдер OTT контенту не керує телекомунікаційною мережею, якою кінцевий споживач отримує OTT контент, а інтернет-сервіс-провайдер, мережею якого доставляється OTT контент, не контролює OTT контент, не відповідає за його якість та дотримання прав третіх осіб, а лише відповідає за доставку відповідних інформаційних пакетів підконтрольною йому телекомунікаційною мережею. Таким чином, OTT контент надходить до кінце-

вого користувача після під'єднання пристрою для перегляду до мережі Інтернет, оминаючи інфраструктуру приватної телекомунікаційної мережі з доставки контенту.

Електронні видання. Завдяки інтернет-технологіям нині споживачі мають можливість отримати доступ також до електронних видань, що є не просто оцифрованими текстовими публікаціями, доступними на корпоративному веб-сайті традиційного друкованого ЗМІ, а натомість є електронною пресою з розширеними можливостями ілюстрування публікацій не лише фото-, а й відеоматеріалами, додаванням інтерактивних сервісів для споживачів у вигляді коментування, опитування, додавання власних новин, публікацій, можливостями замовлення загальних чи тематичних інформаційних розсилок тощо.

Конвергентний контент мережевих відеосервісів - потужних веб-порталів, що на своїх технічних ресурсах за власною ініціативою розміщують різноманітне відео, а також надають можливість інтернет-користувачам додавати свої відеоматеріали різного роду та характеру за їх ініціативою із наданням у подальшому доступу до такого згенерованого користувачами контенту як широкому загалу, так і обмеженому колу осіб, яке визначає сам користувач. Варто зауважити на таких підвидах зазначених відеосервісів:

- **відеообмінні платформи**, що не пропонують власного контенту, а більше сконцентровані на наданні можливості користувачам обмінюватись відеоматеріалами;

- **відеосервіси**, що пропонують власний контент відповідно до каталогів, при цьому можуть використовуватись різні бізнес-моделі взаємодії із користувачами, а саме: послуги з платою за перегляд, послуги на передплатній основі з прив'язкою до тривалості чи обсягу отримання послуг, послуги без плати за перегляд, але з включенням реклами тощо;

- **відеосервіси із високим рівнем відвідуваності**, які пропонують платформи для регулярного розміщення під логотипом виробника професійно підготованого телевізійного контенту, призначеного для поширення через Інтернет, шляхом створення професійних каналів на відеообмінних ресурсах.

Можливі різноманітні поєднання описаних тут і вище видів конвергентного контенту та сервісів.

Завдяки стрімкому розвитку і як наслідок - здешевленню технологій уже не є ексклюзивом потокове відео (стрімінг) у реальному часі на веб-сайтах осіб або установ, що жодною мірою не асоціюються в кінцевого споживача із засобом масової інформації. Так, достатньо популярним є для освітніх установ на регулярній чи разовій основі здійснювати на своїх веб-сайтах чи сторонніх веб-порталах із високою відвідуваністю пряму трансляцію, тобто стрімінг, важливих та актуальних подій, що ними проводяться.

Зниження витрат та вимог спостерігається не лише при організації прямих трансляцій на веб-сайтах, а й при створенні відеопродукції з різноманітним наповненням. Залежно від того, яка функціональна мета вкладається в створюване відео, яке в подальшому розміщується на приватних чи корпоративних веб-сайтах, доречно згадати про наступні види контенту [6, с. 13-16]:

- інформаційне відео на сайтах підприємств з метою інформувати загал про саме підприємство, новини та досягнення;
- маркетингове відео про товари та послуги та сайтах виробників з метою просування їх продажів або в інтернет-магазинах;
- навчальне відео, що є основним чи супутнім компонентом при наданні освітніх послуг як на платній, так і на безплатній основі;
- відеоконсультації з різних професійних питань;
- ігри, лотереї та інші подібні розважальні аудіовізуальні матеріали.

Окремої уваги заслуговує конвергентний контент, що первинно розміщується не на веб-сайтах, а в облікових записках користувачів у соціальних мережах. Такий контент може бути як професійно підготованим, так і аматорським. Але найцікавішим для аналізу є те, що такий контент справді поширюється в мережі Інтернет шляхом автоматичного додавання в стрічку подій кожного спеціальним чином позначеного користувача соціальної мережі [7].

Виокремлені критерії дають змогу виконати першу фільтрацію для того, щоб звужити коло тих інформаційних структур, які підлягатимуть регулюванню. Таким чином, одразу поза межами регулювання опиняються приватні та корпоративні веб-сайти, приватне листування, ігри, лотереї та розважальні сервіси, навчальне та професійне відео, соціальні мережі [6, с. 10].

Перелічені вище види конвергентного контенту та сервісів пов'язують нас із неохоплюваною кількістю самих нових медіа, а також подібних до них інформаційних структур. Зважаючи на те, що їх точну кількість визначити не можливо, а технологічний розвиток привносить надшвидкі зміни, складно говорити про сконструйоване та реалізоване регулювання їх діяльності.

Водночас кожна країна напрацьовує свою практику. Європейські інституції формують рекомендації. 21 вересня 2011 р. Комітет міністрів Ради Європи оприлюднив Рекомендацію щодо нового погляду на медіа загалом (CM/REC [2011]) [8].

Нові медіа, традиційні медіа, медіа старого зразка та злиття всіх цих форм на базисі цифрового інтернет-поширення змушують говорити про необхідність чіткого розмежування та розвитку нових медіа-систем. Керівний Комітет Ради Європи з питань інформаційного розвитку та медіа наголошує на необхідності існування так званої "медіа-екосистеми" в епоху стрімкого поширення нових конвергентних ЗМІ. Адже традиції та техно-

логії традиційних медіа дають можливість новим медіа виконувати головну місію - задовольняти попит сучасного споживача інформації. Медіа екосистеми покликані зберегти напрацьовані традиції, інформаційну політику країн і дати можливість новим конвергентним медіа виходити на новий рівень якості інформації, який потрібен сучасній людині.

У звіті Групи Найвищого рівня Ради Європи "Свобода та плюралізм медіа підтримують Європейську демократію" вміщено рекомендації щодо регулювання нових медіа. Так, Рекомендація 13 зазначає, що "канали чи механізми, через які нові медіа будуть потрапляти до кінцевого споживача, мають регулюватися підходом технологічної рівності та нейтральності. На час повної цифрової епохи інтернет-нейтральність та рівність вибудовуватиметься з урахуванням законодавства Європейського Союзу" [9].

Варто також навести позицію екс-члена Національної Ради України з питань телебачення та радіомовлення О.Ляхова щодо регулювання конвергентних медіа. Ця позиція також включає підхід щодо визначення самої конвергенції. "Визначаючи поняття конвергенції, ми, як правило, розуміємо здатність різноманітних мереж надавати подібні види послуг або, як альтернатива, здатність надавати той чи інший пакет послуг в одній мережі (наприклад "потрійна послуга"). Нині існуючі мережі модифікуються саме для того, щоб надавати та пропонувати нові послуги в якомога більшій кількості. Конвергенція активно змінює загальноприйнятні та усталені бачення про найпоширеніші ефективні механізми видачі ліцензій та регулювання діяльності провайдерів послуг. Для регуляторних органів різних країн це стає головним викликом та дилемою" [5].

Нагадаємо цілі регуляторної політики щодо конвергентних аудіовізуальних ЗМІ, рекомендовані Радою Європи:

- необхідність забезпечення належної якості технічних аспектів та програмування;
- забезпечення плюралізму;
- захист та пропагування місцевої культури, а також культурних, моральних, соціальних та релігійних цінностей;
- пропагування конкурентного середовища;
- захист дітей від шкідливого контенту;
- забезпечення отримання достовірних та незаангажованих новин і належного рекламування;
- захист приватності та справедливого поводження із приватними особами;
- унеможливлення використання ЗМІ з метою вчинення тероризму, насильства, популяризації злочинності тощо [8].

Керівний комітет Ради Європи з питань розвитку медіа та інформаційного суспільства у своїх рекомендаціях для країн-членів наголошує на важливості виокремлення критеріїв технологій та інформаційних механізмів/

структур, які підлягають чи можуть підлягати регулюванню. Відповідно до Директиви Європейського Парламенту та Ради ЄС 2010/13/ЄС від 10 березня 2010 р. про аудіовізуальні медіа-послуги [9] (далі - ДАВМП) правове регулювання базується саме на поділі аудіовізуальних послуг на лінійні та нелінійні.

Лінійні (телевізійне сповіщення) - це АВМП, що надаються провайдером медіа-послуг для одночасного перегляду програм на основі програмного розкладу (сітки).

Нелінійні (АВМП на замовлення) - це АВМП, що надаються провайдером медіа-послуг для перегляду в момент, обраний глядачем за індивідуальним запитом на основі каталогу програм, обраних таким провайдером.

Зазначений поділ у більшості випадків знайшов своє відображення в національних законодавствах країн-членів ЄС. Майже всі країни-члени Ради Європи оновили свої медіа-законодавства. Причому саме оновили, а не внесли доповнення. Приміром, Туреччина схвалила нову інноваційну редакцію Закону "Про телебачення та радіомовлення" в 2011 р. Нині цей закон вважається одним із найпрогресивніших серед медійних законодавств країн-членів Ради Європи. Албанія схвалила новий закон про телебачення та радіо навесні 2013 р.

Експерти - практикуючі регулятори Європейської платформи регуляторних органів наполягають на зосередженості на підготовці правових норм майбутнього регулювання. З точки зору правового регулювання мають практичний сенс лише ті класифікації, що впливають на напрацювання різних регуляторних механізмів. У контексті потенційного регулювання для нових медіа спільним є наступне [10]:

- аудіовізуальність інформації, що поширюється;
- мережа Інтернет - спосіб доставки;
- поновлюваність та актуальність контенту;
- постійна назва та адресна прив'язка сервісу;
- мета діяльності полягає в наданні нового контенту до споживання;
- редакторський контроль.

Так, зокрема, усі засоби масової інформації, у тому числі традиційні, поділяються таким чином: *за характером матеріального втілення інформації на носіях та відповідного сприйняття* поділяються на друковані (текстові) та аудіовізуальні. *За одночасністю перегляду відповідно до програмної сітки* - на лінійні та нелінійні. *За територією поширення*: місцеві; регіональні; загальнонаціональні та транскордонні. *За споживацькою аудиторією*: загального спрямування; професійного спрямування; для певної спільноти за інтересами тощо.

Зазначені критерії для класифікації можна продовжувати наводити, але, на нашу думку, вони не мають суттєвого значення для дослідження щодо потенційного регулювання нових конвергентних ЗМІ.

Україна рухалася до нової редакції Закону "Про телебачення та радіомовлення" за минулий рік динамічніше, ніж за всі попередні роки. І це відзначають на рівні керівних органів Ради Європи. 6 червня 2012 р. Робоча група Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації схвалила Концепцію нової редакції Закону України "Про телебачення та радіомовлення". Тоді в концепцію було закладено, що предметом регулювання має стати надання аудіовізуальних медіа-послуг (лінійних - мовлення, нелінійних - "на замовлення") засобами масової інформації та провайдерами програмної послуги. Крім того, в підходах щодо регулювання нових медіа закладався принцип технологічної нейтральності.

12 вересня 2013 р. Робоча група Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації представила на перше публічне обговорення Проект нової редакції "Закону про телебачення та радіомовлення". Робочу групу очолює народний депутат О.Бондаренко, запрошений незалежний європейський експерт Д.Котляр відповідає за формування тексту проекту закону, від Ради Європи проект курує експерт, у минулому заступник Секретаря Незалежної комісії з питань телебачення та директор правового департаменту Служби радіо та секретар Ofcom - державного органу регулювання ринку медіа та телекомунікацій Великобританії І.Саломон. Головний лейтмотив першого розширеного засідання з обговорення проекту нової редакції - публічна позиція всіх учасників ринку має бути врахована максимально. Такий процес триватиме щонайменше півроку. Утім представлений проект має чітку стратегію щодо нових конвергентних медіа. Стаття 28 (розд. 1) декларує підхід щодо технологічної нейтральності. Пропонується запровадити підхід з інформування (а не ліцензування) щодо здійснення діяльності у сфері аудіовізуальних послуг. "Повідомлення про здійснення діяльності у сфері аудіовізуальних послуг передбачено мовленням, яке не підлягає ліцензуванню, - супутникове, кабельне, проводове, в мережі Інтернет, з використанням технології IPTV чи будь-якої іншої технології. Надання аудіовізуальної послуги на замовлення з використанням будь-якої технології. Розповсюдження програм шляхом ретрансляції без використання радіочастотного ресурсу".

Підхід, який закладається в новостворюване законодавство, ще потребуватиме координації та узгодження в інших статтях закону, і тут важливо зрозуміти, які норми будуть щодо відповідальності нових медіа та можливості в державного регулятора цю відповідальність контролювати. Однак закладений принцип дає надії, що нові медіа в майбутньому законодавстві отримають максимальну рівність розвитку та нагляду, а регулятор матиме всі шанси для сприяння цьому розвитку й контролю за дотриманням законодавства. Слухання щодо нової редакції закону триватимуть до кінця 2013 р.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Очевидно, що визначення наукового поняття "конвергентні нові медіа" безпосередньо залежить від технологічного еволюційного розвитку та реакції та цей розвиток європейських медіа-ринків. Навіть за останнє десятиліття позиціонування та дефініції нових конвергентних медіа зазнають серйозних коректив, не кажучи вже про адаптацію та застарівання деяких технологій. Приміром, ще в 2008 р. Україна захоплювалася IPTV-технологією, а вже 2012 р. ринок наповнювався ОТТ компаніями. Подібна ситуація на всіх європейських ринках. Експерт ОБСЄ К.Мьоллер називає цей процес "загальноєвропейським головним болем" і радить провадити активну експертну роботу на системних дискусійних майданчиках, допоки ринки наповняться новими конвергентними ЗМІ.

Керівний комітет Ради Європи з питань розвитку медіа та інформаційного суспільства у своїх рекомендаціях для країн-членів наголошує на важливості виокремлення критеріїв технологій та інформаційних механізмів/структур, які підлягають чи можуть підлягати регулюванню. Директива розподілила аудіовізуальні медіа-послуги на лінійні (традиційне телебачення) та нелінійні (наприклад відео на замовлення) і визначила для них різні рівні регулювання. Жорсткі правила застосовують до реклами та захисту дітей у лінійних послугах (телебачення), оскільки користувачі не можуть контролювати зміст телепрограм. Натомість до нелінійних послуг (нових медіа) директива пропонує застосувати ліберальні правила, оскільки самі користувачі мають різний ступінь вибору та контролю за ними. У регулюванні застосовують принципи країни походження: надавачі послуг підпорядковуються виключно правилам, що застосовуються в їх власній країні. Відтак ці правила Україні необхідно напрацьовувати, у чому і вбачаємо перспективу подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел

1. Report of the High Level group, "A free and pluralistic media to sustain European democracy", 3.1. The impact of new technologies. Prof. Vaira Vike-Freiberg, Prof. Herta Daubler-Gmelin, Prof. Luis Mignel Poiares Pessoa Maduro, Ben Hammersley 2013. - P. 27 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.coe.int/t/dghl/standartsetting/media/CDMSIBU/High%20Level%20group%20report_eng.pdf
2. Webopedia / new media [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.webopedia.com/TERM/N/new_media.html
3. Закусило М. Хто відповідальний за нові медіа? [Електронний ресурс] / М. Закусило // ТелеКритика. - 2009. - 8 верес. - Режим доступу : <http://www.telekritika.ua/internet/2009-09-08/47760>

4. Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-190 Regulatory framework for video-on-demand undertakings [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2010/2010-190.htm>

5. *Ляхов О.* Доповідь на круглому столі, проведеному 22 листоп. 2012 р. в Києві за ініціативи Громадської Ради при Національній Раді України з питань телебачення та радіомовлення [Електронний ресурс] / О. Ляхов. - Режим доступу : <http://www.nrada.dov.ua/2012/22/19>

6. *Проценко Д.* Огляд підходів до регулювання нових конвергентних аудіовізуальних засобів масової інформації: міжнародний досвід / Д. Проценко, Д. Тупчієнко. - К., 2012. - С. 13-16.

7. Audiovisual Media Services and Connected Devices: Past and Future Perspectives [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/avmsd/application_rep_1/report_temp_en.pdf

8. Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-190 Regulatory framework for video-on-demand undertakings [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2010/2010-190.htm>

9. Report of the High Level group , "A free and pluralistic media to sustain European democracy", 3.1. The impact of new technologies. Prof. Vaira Vike-Freiberg, Prof. Herta Daubler-Gmelin, Prof. Luis Mignel Poiars Pessoa Maduro, Ben Hammersley 2013. - Р. 29 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.coe.int/t/dghl/standartsetting/media/CDMSIBU/High%20Level%20group%20report_eng.pdf

10. 35th EPRA meeting: New Media & Regulation: Towards a Paradigm Shift? New Services and Scope: "What's in, what's out Revisited" [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.epra.org/eng/event/archive/2012/2012-130.html>

Олена Банчук-Петросова,

кандидат наук з державного управління,

доцент кафедри міжнародної економіки та маркетингу

Київського університету управління та підприємництва

Історичні етапи формування та розвитку кадрової політики у військових та правоохоронних органах України

У статті досліджено історичні етапи формування та реалізації кадрової політики у військових та правоохоронних органах України. Зроблено історичний аналіз основних завдань у сфері формування та реалізації кадрової політики у військових та правоохоронних органах держави. Виявлено характерні

недоліки щодо формування та розвитку кадрової політики у військових та правоохоронних органах України. Визначено напрями формування та реалізації сучасної кадрової політики у секторі безпеки та оборони України. *Ключові слова:* кадрова політика, військові та правоохоронні органи України, кадрове забезпечення, кадровий потенціал, особовий склад.

The article explores the historical stages formation and implementation of personnel policy in the military and law enforcement agencies of Ukraine. Carried out a historical analysis of the main objectives in the sphere of formation and realization of the personnel policy in the military and law enforcement agencies of the state. Identified some shortcomings regarding the formation and development of personnel policy in the military and law enforcement agencies of Ukraine. Defines the ways of formation and implementation of modern HR policy in the sector of security and defense of Ukraine.

Key words: personnel policy, military and law enforcement agencies of Ukraine, staffing, human resources personnel.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку державності Президентом України, як Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, визначено низку пріоритетних завдань щодо кардинального підвищення ефективності функціонування сил безпеки та оборони України. Зокрема, йдеться про суттєві структурні зміни у системі стратегічного управління сектором безпеки та оборони держави, забезпечення своєчасного реагування та нейтралізації потенційних викликів і загроз у галузі воєнної та державної безпеки, створення боєздатних, професійних, мобільних Збройних Сил України, інших військових формувань і правоохоронних органів, які матимуть у своєму арсеналі сучасне озброєння та військову техніку. Також керівництвом держави наголошується на необхідності суттєвого вдосконалення кадрової політики у військових та правоохоронних органах держави з метою забезпечення якісного виконання завдань, покладених на сили безпеки та оборони України.

Зазначимо, що Україна, як одна із пострадянських країн, одержала у спадок кадрову систему, яка повноцінно діяла у військових формуваннях Радянського Союзу і забезпечувала підтримку та функціонування тоталітарного режиму. Відтак, з набуттям незалежності Україною гостро постало питання щодо формування та реалізації нової національної кадрової політики, яка ґрунтується на відкритості й прозорості для суспільства, є відмінною від радянської кадрової політики, що постійно перебувала під партійно-політичним контролем з боку Комуністичної партії Радянського Союзу.

На жаль, історичний досвід показує, що кадрова політика у військових та правоохоронних органах України сьогодні реалізується під радянську кадрову "стратегію", шаблонно та стереотипно. Всі реформи у сфері управління персоналом здебільшого закінчуються скороченням персоналу силових структур держави. Так, спроби адаптувати кадрову політику, що

була запроваджена у Збройних Силах колишнього СРСР, до потреб військових та правоохоронних органів України призвели до масового скорочення майже 400 тис. військовослужбовців.

Отже, постійні коригування державних програм розвитку відповідних військових формувань та правоохоронних органів методом скорочення особового складу призвели до критичного зниження рівня боєздатності та професіоналізації військових і правоохоронних структур України. Так, у рекомендаціях Парламентських слухань на тему: "Про стан та перспективи розвитку Воєнної організації та сектору безпеки України", що були затверджені постановою Верховної Ради України від 5 липня 2012 р. № 5085-VI, зазначається: "Воєнна організація та сектор безпеки України не повною мірою відповідають вимогам сучасності, вони в цілому, їх складові внаслідок невиважених, а іноді й помилкових рішень критично ослаблені і на сьогодні досягли критичної межі можливостей щодо вирішення завдань захисту національних інтересів України".

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що дослідженню нагальних питань кадрової політики у військових та правоохоронних органах України, а також проведенню ґрунтовного аналізу особливостей та змін у кадровій політиці присвячені роботи ряду науковців, зокрема: В.Артюха, Є.Ващенко, М.Гребенюка, В.Діброва, К.Морозова, Д.Іщенко, О.Семенюка, А.Сіцінського, Г.Ситника, В.Шамрая та ін.

Водночас аналіз історичних етапів формування та розвитку кадрової політики у військових та правоохоронних органах України залишається малодослідженим.

Мета статті - розглянути історичні етапи формування та розвитку кадрової політики у військових та правоохоронних органах України.

Виклад основного матеріалу. Верховна Рада України 24 серпня 1991 р. прийняла постанову "Про військові формування в Україні", якою визначила: "...підпорядкувати всі військові формування, дислоковані на території України, Верховній Раді України; утворити Міністерство оборони України; Урядові України приступити до створення Збройних Сил України" [1]. Цією постановою було покладено початок будівництва Збройних Сил України як важливого інституту держави і невід'ємного елемента її воєнної організації.

Сучасна історія будівництва та розвитку Збройних Сил України, інших військових та правоохоронних органів держави, за офіційними документами, поділяється на чотири основних етапи:

- перший етап - формування основ Збройних Сил України (1991-1996 рр.);
- другий етап - подальше будівництво Збройних Сил України (1997-2000 рр.);
- третій етап - реформування Збройних Сил України (2001-2005 рр.);
- четвертий етап - розвиток Збройних Сил України (з 2006 р. до сьогодні) [2].

Зазначимо, що формування кадрової політики у військових та правоохоронних органах України також пройшли чотири історичних етапи свого розвитку та були невід'ємно пов'язані із історією будівництва та розвитку Збройних Сил України, інших військових та правоохоронних органів держави. Отже, розглянемо зазначені історичні етапи формування та розвитку кадрової політики у військових та правоохоронних органах України більш докладно.

Перший етап формування та розвитку кадрової політики у військових та правоохоронних органах України охоплює історичний етап з 1991 по 1996 р. Цей етап був найбільш важким перехідним періодом формування національної кадрової політики у військових та правоохоронних органах держави. Адже з розпадом СРСР на момент набуття Україною державної незалежності на території нашої держави розміщувалося значне угруповання військ (близько 900 тис. осіб), що були виведені з країн колишнього Варшавського договору. Також ситуацію ускладнювало те, що велика кількість військовослужбовців, які перебували на території України, визначалася з країною проходження подальшої військової служби, а також той факт, що багато громадян України проходили військову службу на теренах колишнього Радянського Союзу. Так, у період з 1991 по 1994 р. було переведено для подальшого проходження служби до інших країн близько 38 тис. офіцерів і прапорщиків, а повернулися в Україну для проходження служби понад 33 тис. осіб [3, с. 109].

Отже, упродовж першого етапу формування та розвитку кадрової політики у військових та правоохоронних органах України були реалізовані наступні основні завдання, зокрема:

- 1) адаптація кадрової політики у військових та правоохоронних структурах колишнього Радянського Союзу до потреб кадрової політики України;
- 2) визначення концептуальних завдань, принципів оборони, забезпечення національної безпеки, а також будівництва, функціонування та розвитку військових формувань та правоохоронних органів держави відповідно до задекларованого Україною позаблокового, нейтрального статусу;
- 3) створення нормативно-правової бази, яка спрямована на забезпечення кадрових процесів у військових та правоохоронних органах держави;
- 4) окреслення основних новітніх принципів кадрової політики: громадянство, позапартійність, екстериторіальність комплектування посад, професійність;
- 5) визначення організаційно-штатної структури Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів держави

відповідно до потреб забезпечення захисту національної безпеки України;

- 6) створення кадрових органів у військових та правоохоронних органах держави та запровадження власної кадрової системи;
- 7) запровадження національної системи освіти та науки з підготовки висококваліфікованих кадрів для військових формувань, розвідувальних та правоохоронних органів.

Так, у січні 1992 р. було створено Управління кадрів Міністерства оборони України, основним завданням якого стало призначення, перепризначення військовослужбовців, а також облік, прийом та оформлення документів на осіб, що перебували поза межами України, але виявили бажання проходити військову службу на території нашої держави. Також зазначеною структурою була проведена підготовча робота до першого етапу скорочення військовослужбовців, що відбувалась відповідно до підписаної 9 січня 1992 р. Директиви міністра оборони № 1 "Про організацію і проведення роботи з військовослужбовцями, які знаходяться у розпорядженні в зв'язку із скороченням Збройних Сил колишнього СРСР" [3, с. 64].

У першій Воєнній доктрині України, яка була затверджена 19 жовтня 1993 р., визначалися основні завдання та принципи будівництва військових і правоохоронних органів держави та їх поступовий перехід до професійної армії. Прийнята 19 жовтня 1993 р. постанова Верховної Ради України № 3650-XII "Про загальну структуру, чисельність та матеріально-технічне забезпечення Збройних Сил України" обумовила політику скорочення персоналу до 455 тис. осіб. Тому, реалізуючи державні завдання, вже на початку 1994 р. кількість тільки Збройних Сил України була скорочена більш ніж на 300 тис. осіб [3, с. 66].

Поряд з політикою інтенсивного скорочення персоналу робилися спроби створити власну модель кадрової політики, сформувати оптимальні штатні структури військових та правоохоронних органів України, а також забезпечити керівні посади у військових та правоохоронних структурах високопрофесійними і досвідченими кадрами. Проте всі ці зусилля виявились малоефективними.

Серед основних характерних недоліків першого етапу формування та розвитку кадрової політики у військових та правоохоронних органах України було наступне:

- концептуальні стратегічні документи з питань формування кадрової політики не враховували загальні тенденції геополітичної ситуації у світі, а також місце і роль України у глобальних та регіональних безпекових структурах світу;

- реалізація кадрової політики не була забезпечена економічними та ресурсними можливостями держави щодо розвитку та відтворення людського потенціалу у військових та правоохоронних структурах;
- здійснювалась адаптація кадрової політики колишнього СРСР до сучасних умов формування кадрової політики незалежної України при одночасній деполітизації військових та правоохоронних структур держави;
- заходи з реорганізації системи військового управління були спрямовані тільки на масове скорочення особового складу без надання людям необхідного соціального захисту, що спричинило значне погіршення морально-психологічного стану у військових та правоохоронних органах.

Підсумовуючи зазначимо, що упродовж першого етапу формування та реалізації кадрової політики не було забезпечено реалізацію стратегічного державного завдання у сфері безпеки та оборони, зокрема: створення професійних, боєздатних, добре підготовлених військових та правоохоронних структур, здатних на якісному рівні виконувати завдання із забезпечення національної безпеки держави. Заходи з реалізації кадрової політики мали вузькоглядний характер і були спрямовані тільки на інтенсивне скорочення особового складу за відсутності вирішення соціальних проблем військово-службовців.

Водночас наголошуємо, що перший етап формування та реалізації кадрової політики був найскладнішим за всю історію незалежності України. Але, попри значні труднощі та наявність суттєвих прорахунків у формуванні та реалізації кадрової політики, за невеличкий історичний відтинок часу вдалося закласти нові підвалини сучасного військового будівництва та управління, кадрового забезпечення військових та правоохоронних структур держави, а також створити власні військові навчальні заклади для підготовки офіцерів-управлінців нової формації.

Другий етап формування та розвитку кадрової політики у військових та правоохоронних органах України охоплює історичний період з 1997 по 2000 р. Під час цього етапу державне та військове керівництво певною мірою врахувало недоліки першого етапу формування та розвитку кадрової політики у військових та правоохоронних органах України, а саме:

- визначило стратегічні завдання Збройним Силам України, іншим військовим формуванням та правоохоронним органам держави з урахуванням реалій геополітичної ситуації у світі;
- завершило перехід від кадрової доктрини СРСР до формування національної кадрової політики, в результаті чого скорочено перелік бойових та спеціальних завдань для військових формувань і правоохоронних органів, з урахуванням без'ядерного та позаблокового статусу України;

- припинило масове скорочення персоналу військових та правоохоронних органів держави, оптимізувало організаційно-штатні структури у військових та правоохоронних органах;
- запровадило національну систему кадрового менеджменту, яка була спрямована на пошук, розстановку, оптимальне використання та професійне зростання персоналу військових та правоохоронних структур;
- створило національну систему морально-психологічного, ідейно-виховного та кадрового забезпечення військових формувань та правоохоронних органів;
- започаткувало низку міжнародних проектів і програм у сфері кадрового менеджменту та роботі з персоналом, після яких особовий склад військових та правоохоронних структур України набув можливості у форматі проведення різноманітних міжнародних заходів (навчальних візитів з обміну досвідом, міжнародних конференцій, тренінгів, участі в реалізації міжнародних навчальних програм тощо) ознайомитися з кращим світовим досвідом у цій сфері.

Зазначені заходи відбувались у форматі реалізації Державної програми будівництва та розвитку Збройних Сил України на період до 2005 року, що була підписана у 1997 р. Президентом України [4]. Тому, реалізуючи цей програмний документ, було зроблено ряд суттєвих кроків щодо вдосконалення кадрової політики у військових та правоохоронних органах України, зокрема:

- підвищено ефективність системи державного управління зазначеними структурами;
- оптимізовано організаційно-штатну структуру військових та правоохоронних структур держави;
- розроблено навчальні програми та розпочато підготовку курсантів вищих навчальних закладів, з урахуванням нагальних потреб забезпечення національної безпеки держави;
- започатковано певні напрями з розв'язання соціальних та гуманітарних питань для військовослужбовців та членів їх сімей.

Отже, згідно з пропозиціями Президента України та постановою Верховної Ради України від 22 грудня 1998 р. була затверджена чисельність Збройних Сил станом на:

- 31 грудня 1998 р. - 320 тис. військовослужбовців і 100 тис. працівників;
- 31 грудня 1999 р. - 310 тис. військовослужбовців і 90 тис. працівників [5].

Зазначимо, що завдяки виваженим та послідовним державно-управлінським заходам, що були запроваджені керівництвом держави, а також керівництвом військових і правоохоронних органів України, упродовж другого етапу вдалось послідовно стабілізувати реалізацію кадрової політики у зазначених структурах та закласти стратегічні підвалини до її подальшого удосконалення.

Третій етап формування та розвитку кадрової політики у військових та правоохоронних органах України охоплює історичний період з 2001 по 2005 р. На цьому етапі кадрова політика України у даній сфері зазнала суттєвих організаційних та структурних змін.

По-перше, в основу формування Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів було закладено функціональний принцип їх побудови та застосування. Так, здійснено розподіл функцій та повноважень між Міністерством оборони України та Генеральним штабом Збройних Сил України. Функціональними структурами Збройних Сил України стали Об'єднані сили швидкого реагування, основні сили оборони і Стратегічні резерви, при цьому пріоритет у формуванні був наданий Об'єднаним силам швидкого реагування. Цей процес зумовив внесення суттєвих коректив у регулювання кадрових процесів з огляду на необхідність формування нової військової еліти - керівників нової генерації, здатних ефективно вирішувати складні стратегічні завдання у сфері забезпечення національної безпеки.

По-друге, суттєвий акцент було зроблено на розвиток та функціонування системи кадрового забезпечення військових та правоохоронних структур в умовах переходу їх на професійну основу. Так, Законом України від 7 квітня 2001 р. № 239/2001 було затверджено "Концепцію переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями контрактної служби на період до 2015 року" [6]. Згідно з положеннями цієї концепції була запроваджена Державна програма переходу військових та правоохоронних структур на контрактну основу, а до 2003 р. весь офіцерський корпус переведено на контрактну основу. Вперше за часів незалежності України поставлено стратегічне завдання щодо недопущення втрат серед персоналу та започатковано службу у військовому резерві.

Також з метою досягнення високого рівня кадрового забезпечення Указом Президента України від 7 листопада 2001 р. № 1053/2001 "Про положення про проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців" [7] затверджено порядок проходження військової служби особами офіцерського складу, прапорщиками (мічманами), солдатами (матросами), сержантами і старшинами, а також порядок виконання цими особами військового обов'язку у запасі.

По-третє, поліпшено рівень морально-психологічного, гуманітарного та соціального забезпечення персоналу військових та правоохоронних органів України. Цьому процесу сприяло запровадження комплексних державно-управлінських заходів з удосконалення матеріально-технічного та фінансового забезпечення особового складу, вирішення питань забезпечення житлом військовослужбовців і членів їх сімей та вдосконалення їх медичного забезпечення.

По-четверте, створено систему управління професійною кар'єрою та кар'єрного зростання. Переглянуто кваліфікаційні характеристики у частині визначення знань, умінь, навичок, цілісних характеристик та особистих якостей персоналу. Запроваджено періодичне оцінювання результатів професійної діяльності персоналу. Запроваджено механізм конкурсного відбору на зайняття посад шляхом прийняття колективного рішення у форматі засідань Вищих атестаційних комісій.

По-п'яте, розроблено стратегію розвитку військової освіти і науки відповідно до державних та галузевих стандартів вищої освіти, що дало змогу підвищити якість навчання у спеціалізованих навчальних закладах України, а також зберегти та розвивати їх науковий потенціал.

Зроблений нами аналіз дає підстави стверджувати, що третій етап формування та розвитку кадрової політики у військових та правоохоронних органах України був доволі продуктивний, з огляду на складність та ефективність реалізованих за цей історичний відтинок часу державних завдань.

На жаль, обмежені матеріальні та фінансові ресурси держави щодо забезпечення реалізації державної політики у безпековій та оборонній сферах не дозволили повністю реалізувати заплановані стратегічні завдання у сфері національної безпеки України. Водночас вдалося зупинити деструктивні руйнівні кадрові процеси у військових та правоохоронних структурах та закласти фундамент для подальших реформ.

Четвертий етап формування та розвитку кадрової політики у військових та правоохоронних органах України було розпочато у 2006 р. і він триває по сьогодні. Основним завданням цього етапу визначено питання модернізації кадрової політики у військових та правоохоронних органах держави шляхом:

- 1) удосконалення системи управління сектором безпеки та оборони держави;
- 2) посилення функціональної спроможності стратегічної ланки управління військовими та правоохоронними органами України;
- 3) підвищення ефективності інформаційно-аналітичного, організаційного, кадрового забезпечення сектору безпеки та оборони держави;

- 4) оптимізації організаційно-штатної структури, створення дієвого кадрового резерву виходячи з потреб забезпечення національної безпеки та економічних можливостей держави.

Стратегічним нормативно-правовим актом з питань реформування кадрової політики на сучасному етапі є "Концепція кадрової політики в Збройних Силах України", затверджена наказом Міністра оборони України від 27 листопада 2007 р. [8]. Документом визначено сучасні стратегічні підвалини формування кадрової політики у Збройних Силах України, а також механізми її реалізації, що передбачають гарантоване комплектування Збройних Сил України високопрофесійними кадрами, зокрема:

- посилення кадрового потенціалу Збройних Сил України з метою забезпечення спроможності негайно адекватно реагувати на новітні виклики та загрози національній безпеці України;
- удосконалення системи кадрового менеджменту в умовах повного переходу на професійну основу;
- удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів;
- створення сприятливих умов та мотивації до проходження військової служби;
- удосконалення кадрового та морально-психологічного забезпечення персоналу;
- встановлення балансу між вимогами до рівня боєготовності та вирішенням соціальних питань персоналу;
- розвиток військової освіти та науки.

За результатами реалізації "Концепції кадрової політики в Збройних Силах України" вдалося:

- запровадити сучасну систему кадрового менеджменту централізованого типу, спрямовану на пошук, раціональне використання та управління службовою кар'єрою кожного військовослужбовця;
- надати єдності та багаторівневості кадровим процесам у сфері комплектування військовослужбовцями за контрактом та забезпечити їх професійне навчання;
- створити за кращими європейськими зразками потужні навчальні військові центри, спроможні на якісному рівні здійснювати на єдиних навчальних базах підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації військових фахівців усіх рівнів;

- розробити систему гуманітарного та соціального розвитку у Збройних Силах України та забезпечити певні механізми її реалізації у загальнодержавній системі здійснення гуманітарної та соціальної політики держави.

З приходом до влади у 2010 р. нової політичної команди на чолі з Президентом України Віктором Федоровичем Януковичем процес формування та розвитку кадрової політики у військових та правоохоронних органах держави набув нового імпульсу.

Нагальні питання удосконалення кадрового забезпечення сектору безпеки та оборони України зумовили схвалення "Концепції подальшого реформування та розвитку Збройних Сил України до 2017 року", яка спрямована на удосконалення системи проходження військової служби, кадрового менеджменту, оптимізації організаційно-штатної структури, створення належних умов для проходження служби [9].

Рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 р. "Про нову редакцію Воєнної доктрини України", затвердженим Указом Президента України № 390/2012, пріоритетними напрямками підготовки держави до збройного захисту національних інтересів було визначено: "...ефективне застосування системи кадрового забезпечення централізованого типу, вдосконалення системи здійснення добору кадрів і комплектування військових формувань та органів спеціального призначення у ході їх професіоналізації" [10].

Формування сучасної кадрової політики у секторі безпеки та оборони України є стратегічним пріоритетом, що визначений рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2012 р. "Про Стратегічний оборонний бюлетень України" і схвалений Указом Президента України від 29 грудня 2012 р. № 771/2012. Зазначеним нормативно-правовим актом визначено, що кадрова політика у військових та правоохоронних органах України буде спрямована на забезпечення гарантованого комплектування Збройних Сил України та інших військових і правоохоронних структур держави високопрофесійними кадрами, вдосконалення підготовки особового складу, підвищення його мотивації до ефективного виконання завдань за призначенням, збереження висококваліфікованих фахівців, надання можливості кожному військовослужбовцю та працівнику нарощувати свій інтелектуальний, моральний, фізичний та культурний потенціал. При цьому буде поетапно досягтися баланс визначеного рівня боєздатності Збройних Сил України щодо комплектування їх особовим складом, забезпечення соціальних гарантій військовослужбовців та дотримання їх прав і свобод. Нові зміни у державній кадровій політиці будуть відбуватись за наступними стратегічними напрямками:

- удосконалення кадрового забезпечення структур сектору безпеки та оборони України;

- підготовка особового складу;
- гуманітарне та соціальне забезпечення особового складу [11].

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене зазначимо, що процес формування та реалізації кадрової політики у військових та правоохоронних органах України пройшов ряд історичних етапів свого розвитку. Наголошуємо, що формування та реалізація кадрової політики у військових та правоохоронних органах за роки незалежності України відбувалися дуже складно, враховуючи як об'єктивні фактори, пов'язані з обмеженими економічними та ресурсними можливостями держави, так і суб'єктивні, внаслідок емоційних, а іноді й помилкових державно-управлінських рішень.

На сучасному етапі розвитку сектору безпеки та оборони вище керівництво України визначило низку стратегічних завдань, що спрямовані на посилення кадрового потенціалу у військових та правоохоронних структурах держави, забезпечення високої мотивації до проходження військової служби, професіоналізацію персоналу, а також забезпечення їх соціального захисту.

Перспективою подальших розвідок даної проблематики є, на наш погляд, подальше вивчення концептуальних основ формування та реалізації кадрової політики в умовах реорганізації Воєнної організації держави в сектор безпеки та оборони України.

Список використаних джерел

1. Про військові формування на території України : Постанова Верховної Ради України // Відом. Верхов. Ради України. - 1991. - № 38. - Ст. 506.
2. Сучасна історія будівництва та розвитку Збройних Сил України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.mil.gov.ua/index.php?part=manpower_policy&lang=ru
3. Військові кадри Збройних Сил України на рубежі століть (1991-2009 рр.) (історичний нарис створення системи кадрових органів Збройних Сил України) / В. В. Жолукевський, А. П. Медвідь, В. В. Мазур та ін. ; за заг. ред. В. А. Діброва. - К. : Едельвейс і К, 2009. - 439 с.
4. Державна програма будівництва та розвитку Збройних Сил України на період до 2005 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.zippo.net.ua/index.php?page_id=473
5. Історія створення Збройних Сил України на період до 2005 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.mil.gov.ua/index.php?part=history>
6. Концепція переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями контрактної служби на період до 2015 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/239/2001>

7. Про положення про проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців : Указ Президента України від 7 листоп. 2001 р. № 1053/2001 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1053/2001>

8. Концепція кадрової політики в Збройних Силах України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://kiev.convdocs.org/docs/887/index-100467-5.html?page=26>

9. Концепція подальшого реформування та розвитку Збройних Сил України до 2017 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=244523388

10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 черв. 2012 р. "Про нову редакцію Воєнної доктрини України" : Указ Президента України від 8 черв. 2012 р. № 390/2012 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.rnbo.gov.ua/documents/303.html>

11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 груд. 2012 р. "Про Стратегічний оборонний бюлетень України" : Указ Президента України від 29 груд. 2012 р. № 771/2012 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U771_12.html

*Рецензії
на наукові
монографії*



РЕЦЕНЗІЯ

**на монографію : Новак-Каляєва Л. М. Права людини
в державному управлінні: теоретико-методологічний
аспект: [Текст] : монографія / Л. М. Новак-Каляєва. - Львів :
ЛРІДУ НАДУ, 2013. - 396 с.**

Права людини є складним, багатовимірним явищем, базовим для визначення стратегії держави та способів державного управління в ній. Права людини визначають вимоги для формування фундаментальних цінностей держави, що мають перевагу над усіма типами вимог. Сучасна модернізація державного управління в Україні відбувається саме на основі визнання прав людини незаперечним пріоритетом та органічною складовою управлінської діяльності, що підтверджує актуальність теми дослідження. Права людини, інституціалізовані на всіх рівнях глобального та європейського управління, істотно впливають на управлінську діяльність, формуючи її принципи на базі потреб демократичного суспільства в компетентній та професійній владі.

Актуальність проблематики прав людини в державному управлінні зумовлена також необхідністю вироблення алгоритмів управлінської діяльності в справі реалізації норм Конституції України, що присвячені правам людини, та тих міжнародних зобов'язань, які наша держава взяла на себе у зв'язку з ратифікацією міжнародних угод у цій царині. Не менш актуальною проблемою є ускладнення соціальної структури суспільства та перетворення громадян на активного учасника управління державою, що змушує уряди шукати нові форми взаємодії влади і громади, спрямовані на задоволення соціальних потреб, захист прав усіх поколінь та прошарків громадян.

Монографія Л.М.Новак-Каляєвої "Права людини в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект" пропонує теоретичне узагальнення проблеми наукового обґрунтування прав людини як теоретико-методологічної основи в галузі науки "Державне управління". Права людини в контексті державного управління розглядаються як складне політичне, пра-

вові, соціокультурне та філософсько-етичне явище. Автором проаналізовано формування концепції прав людини в процесах європейського та американського державотворення, сучасні тенденції публічного управління у сфері захисту прав людини. Окремий розділ монографії присвячено дотриманню прав людини в державному управлінні в умовах інформаційно-технологічних впливів на суспільство та державу.

Узагальнення досвіду інституціалізації прав людини дало підстави автору зробити висновок щодо транспонування пріоритетів прав людини в теорію та практику європейського управління. Автор наголошує на демократичному потенціалі процесу інституціалізації прав людини та обґрунтовує його вплив на державне управління. На переконання автора, документи, розроблені та ухвалені міжнародною спільнотою у сфері прав людини, універсалізують підходи й типологізують проблеми в цій галузі. Вони служать як конкретними стандартами функціонування суспільства, так і стандартами для сучасного й ефективного управління державою.

Визначаючи відсутність у вітчизняній науці державного управління фундаментальних досліджень щодо прав людини, автор наголошує, що ця проблематика послідовно розробляється у міждисциплінарних і галузевих дослідженнях, дискусіях серед науковців і урядовців Європи, США і всієї наукової громадськості на всіх континентах. Особливі підходи до концепції прав людини, зокрема щодо їх універсальності, або трактування прав людини як виправданих моральних норм, досить часто провокують скепсис і конфронтацію філософських аргументів. Предметом дискусій в інших галузях суспільних наук є як зміст та суть концепції прав людини, так і аргументація їх сприйняття в історичному, філософському та політичному контекстах. Авторкою окреслено предмет дослідження теоретичних проблем прав людини в державному управлінні в міждисциплінарному дискурсі.

У роботі обґрунтовується необхідність розширення понятійно-категорійного апарату державного управління. Зокрема, запропоновано авторське визначення поняття прав людини як теоретико-методологічної основи державного управління: права людини у цьому контексті розуміються як єдина загальновизнана теоретико-методологічна основа та неконфронтаційна платформа для узгодження ідеологічних, політичних та економічних підходів до реалізації влади на глобальному, національному та регіональному рівнях. Як теоретико-методологічна основа державного управління права людини обумовлюють реалізацію його функцій, чим надають управлінській діяльності універсальності та довершеності й умотивовують її. Важливим є висновок автора про те, що права людини транспонують основні принципи, зокрема принцип особистої гідності людини, принципи рівності перед законом, недискримінаційного підходу в управлінських діях тощо, у пріоритети дер-

жавного управління. Аргументовано доцільність формування ідеології державного управління на засадах прав людини.

Позитивом є визначення виключних умов, на яких припустимі обмеження прав людини: існування конкретних достатньо вагомих цілей; дотримання правових засад, адже органи державного управління самостійно не мають права вносити такі обмеження; допустимість тільки мінімального обмеження, достатнього для захисту блага, з яким реалізація прав людини перебуває в суперечності; форма обмеження повинна бути прийнятна в суспільстві.

Варто погодитись із позицією автора щодо впровадження прав людини в теорію та практику державного управління як обов'язкового етапу його модернізації. Інтеграція, права людини та інформаційно-технологічні зміни характерні для сучасного етапу розвитку переважної більшості концепцій державного управління європейських країн. Вони є чинниками, дія яких обумовила трансформацію детермінанти сучасних концепцій державного управління від соціальних до організаційно-процедурних.

Позитивом роботи є визначення зв'язків державного управління та прав людини, що зведені автором до таких основних аспектів: а) функціонування демократичних суспільних інститутів, організоване на засадах цінностей, що обумовлені правами людини, шляхом демократичних реформ управління за істотної участі громадськості в розробці державних політик; б) безумовна повага до прав людини у сфері надання адміністративних послуг населенню підвищує ефективність виконання органами управління своїх обов'язків щодо надання суспільних благ; в) права людини виступають чутливим показником якості та ефективності державного управління щодо реформування законодавства та надання допомоги найбільш проблемним з точки зору дотримання прав людини установам на засадах верховенства права; г) боротьба з корупцією, що може бути подолана органами державного управління за умови впровадження принципів підзвітності, прозорості та участі в антикорупційних заходах.

Системно проаналізована в монографії неурядові структури, що діють у сфері прав людини. Визначено засади їх взаємодії з органами державного управління та місцевого самоврядування. Висновок про існування істотного розриву між урядовою та громадською риторикою щодо глобального поширення концепції прав людини в українському суспільстві та динамікою і масштабами їх порушень зумовив рекомендації автора щодо необхідності зміни тактики міжнародних правозахисних інформаційних мереж, тобто переходу від тільки поточної реакції на порушення прав людини до переважно профілактичних міжнародних стратегій на основі тісної співпраці з органами державного управління та місцевого самоврядування.

Визначено глобальні тенденції зміни завдань державного управління, зокрема: регулювання інформаційного простору з метою захисту універсальності, цілісності та відкритості Інтернету; вироблення стратегії розробки типового законодавства щодо кіберзлочинності; захист прав окремих користувачів від наслідків неналежного використання віртуального простору на засадах поваги до гідності людини, її початкової автономності, дотримання солідарності та соціальної справедливості; забезпечення вільного та рівного доступу; забезпечення можливості для кожного звертатися до інформації, створювати її за умов реального збереження множинності джерел.

Водночас робота не позбавлена окремих вад. Так, звертає на себе увагу певна непропорційність розподілу тексту. Окремі погляди не позбавлені полемічного потенціалу. Втім, неоднозначність деяких трактувань та висновків сама авторка підкреслює, наголошуючи на необхідності подальших наукових пошуків у заявленій проблематиці в межах теорії державного управління та міждисциплінарних зв'язків.

У цілому монографія написана на належному науковому рівні. Складний матеріал дослідження викладено логічно, послідовно і доступно для сприйняття не тільки фахівцями з державного управління, а й широкого кола зацікавлених осіб. Висновки за результатами роботи є обґрунтованими і не викликають заперечення.

Монографія Л.М.Новак-Каляєвої "Права людини в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект" може бути рекомендована до використання широким колом науковців та спеціалістів, які долучені на практиці до вирішення питань розбудови сучасної системи державного управління та місцевого самоврядування на засадах прав людини.

Рецензент - Гонюкова Лілія Василівна,
доктор наук з державного управління
за спеціальністю 25.00.01
"Теорія та історія державного управління",
професор кафедри державної політики
та управління політичними процесами
НАДУ

Науковий журнал

***Вісник Національної академії державного управління
при Президентіві України***

*Фахове видання з державного управління,
політичних і філософських наук*

Постанови президії ВАК України № 1-05/1 від 10 лютого 2010 р.,
№ 1-05/2 від 10 березня 2010 р.

№ 2, 2013 р. Заснований у 1996 р.
Засновник Національна академія державного управління
при Президентіві України
Свідоцтво про державну реєстрацію серії КВ № 17064-5834ПР

Передплатний індекс видання - 48335

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*

Редактори : *В. А. Дон, С. М. Шиманська, В. Г. Шевельова*
Коректори : *С. Г. Крушельницька, О. В. Должикова*
Технічний редактор *Ю. О. Куценко*

Підп. до друку 25.06.2013.
Формат ~~70~~**70**× 108/16. Обл.-вид. арк. 18,5. Ум.-друк. арк. 24,8.
Тираж 300 пр.

Управління з видавничої діяльності
Національної академії державного управління
при Президентіві України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20, тел. 456-67-93.
E-mail: vydav@academy.gov.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.