

Львівський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України

Інститут державного управління поліції та права  
Землі Мекленбург – Передня Померанія

Орловська філія Російської академії народного господарства  
і державної служби при Президентіві Російської Федерації

# **Модернізація системи державного управління: теорія та практика**

Матеріали науково-практичної конференції  
за міжнародною участю

*5 квітня 2013 р.*

## **Частина 1**

*За науковою редакцією  
член-кореспондента НАН України В. С. Загорського,  
доцента А. В. Ліпенцева*

**Львів  
2013**

**УДК 351:321.01:303.01:168.53(063)**

**ББК 35.001.73+35.075**

**М 744**

*Розповсюдження та тиражування без офіційного дозволу  
ЛРІДУ НАДУ заборонено*

Метою науково-практичної конференції за міжнародною участю “Модернізація системи державного управління: теорія та практика” є залучення науково-педагогічних працівників, представників органів державної влади та місцевого самоврядування до дискусії, обміну досвідом і підготовки пропозицій, рекомендацій щодо проблемних питань і напрямків реформування системи державного управління: теоретико-методологічних та прикладних аспектів модернізації державного управління та місцевого самоврядування; концептуальних засад інституційних реформ в Україні; європейської перспективи та європейської системи державного управління в Україні; використання європейського досвіду організаційно-правового забезпечення реформування системи державного управління та державної служби; розвитку публічної служби в Україні в аспекті нової редакції Закону України “Про державну службу”; підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в умовах адміністративної реформи; прикладних аспектів формування регіональної інноваційної політики та підвищення якості адміністративних послуг; формування організаційно-економічних механізмів управління сталим розвитком економічної системи України; реформування системи державного управління охороною здоров’я; розвитку управлінського лідерства та HRM у контексті модернізації державного управління; впровадження методології управління проектами в адмініструванні та виробництві; управління соціально-економічними процесами засобами математичного моделювання та інформаційних технологій; методики та лінгвістики державно-управлінського тексту.

**М 744 Модернізація системи державного управління: теорія та практика** [Текст] : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (5 квітня 2013 р.) : у 2 ч. Ч. 1 / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева ; Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України ; Інститут державного управління поліції та права Землі Мекленбург – Передня Померанія ; Орловська філія Російської академії народного господарства і державної служби при Президентові Російської Федерації. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. — 520 с. — ISBN 978-617-644-009-3.

**ISBN 978-617-644-009-3**

**УДК 351:321.01:303.01:168.53(063)**

**ББК 35.001.73+35.075**

© Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 2013

# **Модернізація системи державного управління: теорія та практика**

Матеріали науково-практичної конференції  
за міжнародною участю

*5 квітня 2013 р.*

**Частина 1**

*За науковою редакцією  
член-кореспондента НАН України В. С. Загорського,  
доцента А. В. Ліпенцева*

## **Оргкомітет**

*Володимир Загорський* – чл. -кор. НАН України, директор Інституту, голова оргкомітету;

*Андрій Ліпенцев* – заступник директора з наукової роботи Інституту, заступник голови оргкомітету;

*Микола Фурса* – начальник відділу координації наукових досліджень і підготовки науково-педагогічних та наукових кадрів Інституту, секретар оргкомітету;

*Михайлина Букрей* – провідний фахівець (прес-секретар) Інституту;

*Олександр Сушинський* – завідувач кафедри кадрової політики та державної служби Інституту;

*Роман Великопольський* – заступник директора з економіко-господарської роботи Інституту;

*Любов Заяць* – начальник редакційно-видавничого відділу Інституту;

*Анатолій Каляєв* – декан факультету державного управління та місцевого самоврядування Інституту;

*Олександр Синицький* – декан факультету економіки та менеджменту Інституту;

*Андрій Базилевич* – доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Інституту;

*Антоніна Колодій* – завідувач кафедри політичних наук та філософії Інституту;

*Ольга Крайник* – завідувач кафедри економічної політики та економіки праці Інституту;

*Орест Красівський* – завідувач кафедри європейської інтеграції та права Інституту;

*Володимир Новосад* – завідувач кафедри математичного моделювання та інформаційних технологій Інституту;

*Петро Петровський* – завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Інституту;

*Ігор Дробот* – завідувач кафедри управління проектами Інституту;

*Галина Микієвич* – начальник відділу адміністративної роботи та управління якістю Інституту;

*Андрій Наглий* – завідувач сектору інформатизації та технічних засобів навчання Інституту;

*Андрій Серант* – голова профспілкової організації Інституту;

*Олександр Чорнобиль* – завідувач сектору міжнародних відносин Інституту;

*Меланія Шавель* – начальник фінансово-економічного відділу Інституту.

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ  
ПРОБЛЕМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*МОДЕРАТОРИ:*

*Петровський П. М., д. держ. упр., проф.,*

*Дзяна Г. О., к. держ. упр., доц.*

## ГУМАНІТАРНИЙ ПОТЕНЦІАЛ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Основним трендом сучасного розвитку державного управління України є підсилення його демократичної складової, тобто залучення громадян до активної участі у вирішенні місцевих проблем, посилення соціальної значущості інститутів та самого громадянського суспільства. Безсумнівно, модернізація суспільно-владних відносин українського суспільства потребує дієвості людського потенціалу - знань, вмінь, енергії та вольових зусиль кожного громадянина України.

Перед наукою державного управління стоїть проблема вдосконалення категоріального апарату, зокрема належного розкриття ролі людського чинника у здійсненні соціальних трансформацій. Необхідність наповнення понятійно-категоріального інструментарію актуальним змістом зумовлене низкою об'єктивних умов, зокрема:

- зміною соціального призначення державного управління, яке із засобу панування стає інститутом соціального порозуміння;
- управління перетворюється в адміністрування та врядування, коли підлегли та піддані стають співсуб'єктами управління та громадянами – його суб'єктами;
- підсиленням соціального значення прав і свобод людини, забезпечення яких є головним обов'язком держави [1, ст. 3].

У цьому контексті особливо важливо здійснити аналіз понять, що презентують людський потенціал розвитку та стають предметом управлінського впливу. До таких понять відносяться “людський чинник”, “трудові ресурси”, “людські ресурси”, “людський капітал” тощо.

Відомий дослідник проблематики людських ресурсів Воронкова В. Г. обґрунтовуючи пріоритетність використання терміну “управління людськими ресурсами” щодо “управління персоналом”, фіксує такі позитивні характеристики першого як “суміщення наявних людських ресурсів, кваліфікації та потенціалу із стратегією та цілями організації, спрямовується на розвиток цілісної організаційної (корпоративної) культури та узгодження поточних потреб з навколишнім середовищем” [2]. Очевидно, що людські ресурси розглядаються тут у прямому підпорядкуванні потребам і цілям організації. Тим самим губиться основне призначення людини – бути

вищою цінністю та самоціллю. Цей приклад свідчить про те, що поняття “людські ресурси” (як і “трудові ресурси” та “людський капітал”) було сформоване у класичному менеджменті бізнесу і не може без належного рівня переосмислення бути застосованим у теорії та практиці публічного управління.

У нашому контексті це також означає, що існує якісна відмінність між виявленим тут твердженням про ресурс і тим, що реалізується у нашому трактуванні гуманітарного потенціалу або ресурсу:

– По-перше, гуманітарний ресурс – це не людина у своїй буттєвій даності, а знання про неї, що репрезентують для державного управління реальні можливості насамперед особистісного розвитку.

– По-друге, визнання людини навіть найпродуктивнішим ресурсом (організації, нації, держави) підпорядковує її служінню організації, нації чи державі. Не заперечуючи це положення в цілому, необхідно додати, що таке служіння легітимізується не державою (і/чи будь-яким іншим соціальним інститутом), а самою особою, її вільним вибором.

– По-третє, гуманітарний ресурс як категоріальне визначення потенційної спроможності людини до прогресивного розвитку лише стимулюється демократичними формами державно-управлінського впливу, але актуалізується самою особою, яка залишається вищою цінністю і вищою самоціллю. Стимулювання вказаної актуалізації полягає у формуванні соціальних умов справедливості, передбачуваності, довіри та можливостей творчого розвитку особистості.

Теоретико-методологічною основою розуміння актуальності гуманітарного потенціалу для модернізації державного управління, місцевого самоврядування і всього українського суспільства є досягнення людинознавства у різних філософських школах постмодернізму, вчення про цілісність і неповторність кожної особи гуманістичної школи в психології, орієнтація на врахування повноти внутрішнього світу людини в сучасних школах менеджменту та основна тенденція розвитку публічного врядування на залучення громадян до вирішення всіх соціальних проблем.

Основними напрямками реалізації гуманітарного потенціалу засобами державного управління є популяризація орієнтованого на служіння людині розуміння держави, гарантування дотримання принципу верховенства приватних прав людини, здійснення демократичної державної кадрової політики, формування пріоритету розвитку людини в адміністративній культурі установ публічного врядування та гуманітарно-інноваційної культури управлінців.

Необхідною умовою результативного використання гуманітарного ресурсу в практиці державного управління має стати прийняття всіма суб'єктами соціальних змін єдиної методологічної моделі, яка реалізується через визнання людиноцентричної концепції розвитку держави й суспільства та дотримання відповідних їй програм, принципів, методів і окремих дій суб'єктів управління. А дієвим чинником контролю за рівнем залучення гуманітарного потенціалу до модернізації суспільно-владних відносин має стати гуманітарний аудит, здійснюваний незалежними фахівцями та громадськістю.

Таким чином, обґрунтована думка, що теоретико-методологічною основою та дієвим ресурсом модернізації державного управління та всього українського суспільства має стати гуманітаризм як сукупність знань про людину, її сутнісні сили та можливості продукування нових цивілізаційних благ. Людинознавство включає систему когнітивних, аксіологічних та методологічних ідей, що встановлює пріоритет прав і свобод людини, сприяє її соціальному самоствердженню та спрямовує діяльність державного управління на розвиток демократії та громадянського суспільства.

### **Література**

1. Конституція України [Електронний ресурс]: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Режим доступу: [www.portal.rada.kiev.ua](http://www.portal.rada.kiev.ua).

2. Воронкова В. Г. Управління людськими ресурсами [Електронний ресурс]: // Режим доступу: [http://pidruchniki.ws/19390825/menedzhment/pislyamova\\_upravlinnya\\_lyudskimi\\_resursami](http://pidruchniki.ws/19390825/menedzhment/pislyamova_upravlinnya_lyudskimi_resursami)).

**Алексеєнок А. А.,  
Борисова О. И.**  
*г. Орел*

### **ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ФОРМИРОВАНИЕМ СРЕДНЕГО КЛАССА И РАСШИРЕНИЕМ ЕГО ГРАНИЦ**

Государственное управление формированием среднего класса и расширением его границ является приоритетной задачей современного российского общества. Об актуальности централизованного и четкого государственного управления стратификационной структурой современного российского общества, а так же расширением в ней границ среднего класса говорит то, что



данная проблематика находит отражение в заявлениях первых лиц страны. Так, в предвыборной программе Президента РФ В.В. Путина говорится: «Работающий человек в России не будет бедным. Высококвалифицированные специалисты, работающие в бюджетной сфере, будут получать заработную плату, превышающую средний уровень по экономике региона. Средний класс должен стать социальным большинством в нашем обществе. Пополняться за счёт врачей, учителей, инженеров, квалифицированных рабочих. ... В России в полном объёме должна быть сформирована система социальной мобильности, социальных лифтов, соответствующая современному обществу. Нам надо научиться компенсировать негативные социальные последствия рыночной экономики и органически порождаемого ею неравенства»<sup>1</sup>.

В настоящее время кризисные процессы ведут к усилению социальной напряженности в обществе, связанной с низким уровнем жизни населения. Поэтому возникает необходимость решения проблемы социального расслоения общества на основе не только преодоления бедности, которая характерна для структуры современного российского общества, но и формирования новой социальной прослойки - среднего класса, который традиционно считается опорой общества, гарантом стабильности наиболее развитых стран.

Исследователи Института социологии РАН считают, что формирование среднего класса одна из наиболее долгосрочных и в наименьшей степени поддающихся государственному регулированию задача<sup>2</sup>. Ее реализация со стороны государства и общества в целом возможна при наличии системы критериев отнесения групп населения к среднему классу, формирования социально-экономических механизмов государственного управления воздействия на процесс

В профессиональном плане представители среднего класса должны иметь образование не ниже среднего специального, а в идеале высшее, и быть заняты нефизическим трудом. Подразумевается, что представители среднего класса регулярно повышают уровень собственного образования и имеют для этого институциональные возможности.

---

<sup>1</sup> Предвыборная программа кандидата в Президенты России В.В. Путина 4 марта 2012 года. Достойная жизнь – гражданам великой страны. URL: <http://www.putin2012.ru/program/2> (дата обращения: 13.05.2012).

<sup>2</sup> Аналитический доклад «Городской средний класс в современной России», Москва. 2006.

Непременным и важным показателем является вложение собственных средств в поддержание здоровья, например, покупка полиса дополнительного медицинского страхования, посещение физкультурно-оздоровительных объектов, в т.ч. бассейнов, фитнес-центров.

Важна и активная гражданская позиция представителей данной категории населения, участие в общественной и политической жизни страны. В настоящее время всем этим критериям удовлетворяет не более 15-20% российских семей<sup>3</sup>. При этом в Концепции долгосрочного развития страны ставится задача увеличить этот показатель к 2020 году до 50%, вероятность достижения которого, на авторский взгляд, невысока.

Механизмы реализации поставленной задачи мы видим в следующем:

- во-первых, преобразование экономики из сырьевой в инновационную, что позволит создать дополнительное количество высокопрофессиональных и высокооплачиваемых рабочих мест;

- во-вторых, снятие административных барьеров развития малого бизнеса, который формирует одну из основных частей среднего класса; сейчас в малом бизнесе в России занято лишь 20% работающего населения<sup>4</sup>;

- в-третьих, создание эффективной и доступной системы непрерывного образования для поддержания конкурентоспособности на рынке труда людей среднего и предпенсионного возраста;

- в-четвертых, обеспечение массового доступа к кредитным схемам приобретения жилья и товаров длительного пользования;

- в-пятых, развитие местного самоуправления и наделение его реальными функциями на муниципальном и социальном уровнях, что даст возможность среднему классу проявить себя и осознать свою реальную общественную силу.

Нормы поведения среднего класса вырабатываются внутри его самого под воздействием внешних условий. Поэтому необходимо, проводя соответствующие социологические исследования, выявить эти условия, а также нормы и модели поведения, стандарты жизни среднего класса, его медийные, информационные, культурные и

---

<sup>3</sup> Материалы конференции «Средний класс: проблемы формирования и перспективы роста», Москва, 24 апреля 2008 года.

<sup>4</sup> Материалы конференции «Средний класс: проблемы формирования и перспективы роста», Москва, 24 апреля 2008 года

образовательные запросы, ожидания относительно государственных, общественных и политических институтов.

При проведении исследований крайне важно опираться на реально существующие факты, а не на стереотипы представлений о среднем классе. Таким образом, проблема среднего класса является важнейшим связующим звеном в комплексе социально-экономических и политических реформ, которые предстоит подготовить и реализовать в ближайшие годы.

Препятствием, стоящим на пути расширения границ среднего класса в современном российском обществе является несовершенство и низкая эффективность действующих экономических, финансовых, социальных и политических институтов.

Нельзя решить проблему формирования среднего класса просто увеличив доходы населения. Необходим комплекс государственных мер, направленных на следующее:

– повышение эффективности экономических, финансовых и социальных институтов, от которых зависит реальное положение среднего класса и перспективы его роста;

– расширение возможностей и усиление мотивации среднего класса влиять на состояние экономических и социальных институтов, от которых зависит его положение и перспективы развития<sup>5</sup>.

Таким образом одно из важнейших направлений развития современного общества является расширение и укрепление позиций среднего класса. Формирование среднего класса – это не просто популярные лозунги политических деятелей, а комплекс мер по формированию в нашей стране демократического гражданского общества, рыночной конкурентной экономики и эффективного государства.

### **Литература**

1. Аналитический доклад «Городской средний класс в современной России», Москва. 2006.

2. Малева Т.М., Овчарова Л.Н. Российские средние классы накануне и на пике экономического роста. – М.: Экон-Информ, 2008. 200 с.

3. Материалы конференции «Средний класс: проблемы формирования и перспективы роста», Москва, 24 апреля 2008 года.

---

<sup>5</sup> Малева Т.М., Овчарова Л.Н. Российские средние классы накануне и на пике экономического роста. – М.: Экон-Информ, 2008. 200 с.

4. Предвыборная программа кандидата в Президенты России В.В. Путина 4 марта 2012 года. Достоянная жизнь – гражданам великой страны. URL: <http://www.putin2012.ru/program/2> (дата обращения: 13.05.2012).

**Андрєв С. О.**  
*м. Луганськ*

## **ПРИЙНЯТТЯ КОДЕКСУ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ: ОСТАННІЙ КРОК ДО ЛІКВІДАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОЇ ОБОРОНИ?**

Як засвідчив досвід виникнення та подолання міжнародних воєнних конфліктів у деяких країнах світу за останні роки (Ірак, Югославія, Лівія, Сірія) внутрішні соціально-політичні суперечки та економічні проблеми держав, що прагнуть демократії, нерідко призводять до збройних конфліктів із втручанням ззовні. При цьому, в порушення норм міжнародного гуманітарного та воєнного права (Женевських, Гаазьких конвенцій) “миротворцями” активно застосовується сучасна зброя, від чого, насамперед, страждає цивільне населення та інфраструктура забезпечення його життєдіяльності.

За таких умов, країни, що дійсно намагаються забезпечити свою національну безпеку, територіальну цілісність та обороноздатність, повинні розвивати державні системи цивільної оборони та всі їх складові для забезпечення виживання населення у мирний час та в особливий період. Тим більше, що у зв’язку із появою нетрадиційних способів ведення війн, очевидним є те, що на сьогодні вже межі воєнного та мирного часу доволі розмиті.

02.10.2012 за № 5403-VI Верховною Радою України було прийнято Кодекс цивільного захисту України (далі – Кодекс ЦЗ)[4]. Поява зазначеного нормативно-правового акта має як позитивні, так і негативні моменти, та викликає суперечливі відчуття.

З одного боку, необхідність систематизації чинного законодавства за питань захисту населення, територій, матеріальних, культурних цінностей та інших об’єктів від загроз, пов’язаних із надзвичайними ситуаціями техногенного, природного, соціально-політичного і воєнного характеру в Україні вже давно назріла, тому прийняття єдиного кодифікованого законодавчого акта із зазначених питань, безумовно, слід підтримати. До того ж, це управлінське рішення відзначається інноваційністю та оригінальністю на всьому пострадянському просторі, а, отже, воно є знаковою подією для фахівців з питань цивільного захисту.

Кодекс ЦЗ, відтворив у своєму змісті найбільш необхідні актуальні положення законів України “Про правові засади цивільного захисту” від 24.06.2004 № 1859-IV, “Про пожежну безпеку” від 17.12.1993 № 3745-XII, “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру” від 08.06.2000 № 1809-III, “Про аварійно-рятувальні служби” від 14.12.1999 № 1281-XIV, що припинять дію з 01.07.2013 у зв’язку із набранням чинності цим Кодексом, врегулювавши комплекс питань у сфері цивільного захисту як-то: організаційно-правові засади функціонування єдиної державної системи цивільного захисту; функції і повноваження суб’єктів забезпечення цивільного захисту; заходи щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання цим ситуаціям, реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їх наслідків; процедуру навчання з питань цивільного захисту різних суб’єктів; фінансове та матеріально-технічне забезпечення заходів цивільного захисту; комплектування органів управління та сил цивільного захисту; проходження служби цивільного захисту; соціальний та правовий захист співробітників служби цивільного захисту тощо.

Унормування перелічених вище питань в одному законодавчому акті, безсумнівно, має позитивно вплинути на якість правозастосовної практики та, як наслідок, на ефективність державного управління у сфері цивільного захисту України.

З іншого боку, зазначений Кодекс має суттєві техніко-юридичні та змістовні вади, на що було, зокрема, звернено увагу Головним науково-експертним управлінням і Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України у їхніх висновках під час проходження проекту Кодексу ЦЗ у парламенті [1]. З-поміж найбільш значних недоліків відповідного законопроекту, котрі так і не було усунуто під час його ухвалення, та які залишаються актуальними на цей час, слід виділити наступні: недостатню системність у викладенні окремих положень Кодексу ЦЗ та недостатнє врахування багаторічного досвіду правового регулювання у даній сфері; недосконалість понятійно-термінологічного апарату, зокрема невизначеність низки ключових термінів і понять; неузгодженість режиму особливого періоду, що є одним із режимів автономного функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, з нормами Закону України “Про правовий режим воєнного стану”; відсутність завершеності механізмів правового регулювання низки положень Кодексу ЦЗ (у тому числі, стосовно реалізації різних функціональних заходів цивільного захисту, проходження служби цивільного захисту тощо); нечіткість функцій і повноважень суб’єктів забезпечення цивільного захисту [там же].

Погоджуючись у цілому із висновками та зауваженнями експертів Апарату Верховної Ради України до проекту Кодексу ЦЗ, хотілось би акцентувати увагу на декількох ключових моментах і недоліках цього законодавчого акту, які, на жаль, залишились поза увагою фахівців й пройшли непомітно. Проте, саме ці недоліки принциповими з точки зору стратегії подальшого розвитку національної системи протидії надзвичайним ситуаціям, її перспектив, розуміння пріоритетів державної політики в цій специфічній сфері.

По-перше, прийняття Кодексу ЦЗ означатиме прочне входження у науково-теоретичний та практичний обіг сфери державного управління, пов'язаної із протидією надзвичайним ситуаціям різного характеру, нормативного терміну “цивільний захист”, під яким розуміється функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період (ч. 1 ст. 4 Кодексу ЦЗ) [4]. При цьому, очевидно, що з чинного законодавства та лексику поступово буде витіснено інші два синонімічні терміни, що зараз паралельно з терміном “цивільний захист” широко вживаються і науковцями, і практиками, і пересічними громадянами для позначення відповідного напрямку державно-владної діяльності – “захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру” та “цивільна оборона”.

Закріплене у Кодексі ЦЗ визначення терміну “цивільний захист” не можна визнати вдалим, проте його семантичний аналіз, напевне, стане темою подальших наукових пошуків. Між тим, навіть сам термін “цивільний захист” поступається термінам “захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру” та “цивільна оборона” хоча б тим, що останні є більш зрозумілими для людей, а відтак зручнішими у застосуванні. До того ж, термін “цивільний захист” асоціюється з предметом цивільного права – захистом майнових та особистих немайнових прав і обов'язків суб'єктів цивільно-правових відносин, що також не додає дивідендів цьому терміну в контексті можливості його застосування для позначення сфери державного управління, що розглядається.

По-друге, з моменту введення у дію Кодексу ЦЗ – 01.07.2013, втраять чинність всі закони України, що регламентують організаційно-правові питання функціонування власне системи цивільної оборони України, а саме: “Про Цивільну оборону України” від 03.02.1993 № 2974-ХІІ, “Про загальну структуру і чисельність військ Цивільної

оборони” від 22.12.1998 № 328-XIV,”Про війська Цивільної оборони України” від 24.03.1999 № 556-XIV, що означатиме ліквідацію в юридичному сенсі суто цієї державної системи.

Однак, слід наголосити, що ще 03.07.1954, Президією Верховної Ради Української РСР було ратифіковано Женевські конвенції від 12.08.1949 щодо захисту жертв міжнародних збройних конфліктів, а додатковий протокол I до них – 25.07.1990 (в якому вживається уніфікований термін “цивільна оборона”, наводиться його визначення та визначаються завдання цивільної оборони) [2].

Саме ці міжнародно-правові документи виступали свого часу основою створення системи цивільної оборони СРСР, а також системи цивільної оборони вже незалежної України.

Як відомо, відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства [5].

Тобто, на відміну від терміну “цивільний захист”, нормативний термін “цивільна оборона” має більш вагомий міжнародно-правовий підґрунтя, що, зважаючи на юридичний факт ратифікації Україною зазначених вище конвенцій, створює відповідні правові наслідки для нашої країни, зокрема щодо необхідності імплементації цього терміну в чинне національне законодавство.

Принагідно слід зауважити, що, наприклад, Російська Федерація, державна система протидії надзвичайним ситуаціям якої є на цей час однією з найбільш ефективних у світі, не поспішає необдуманно реорганізувати власну систему цивільної оборони, яка залишається паралельно функціонувати в цій країні разом із російською єдиною державною системою попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій.

Створена в Україні у 2004 році єдина державна система цивільного захисту, яка в структурному і функціональному відношенні покликана замінити систему цивільної оборони України, має системні проблеми економічного, інженерно-технічного, правового та іншого характеру, на що вже не перший рік публічно звертає увагу МНС, і що свідчить про недостатню ефективність цієї системи стосовно протидії надзвичайним ситуаціям навіть мирного часу [3; 6].

Деякий привід для оптимізму в питанні відновлення оборонних властивостей єдиної державної системи цивільного захисту, а, можливо, взагалі відродження системи цивільної оборони України, надає те, що, по-перше, діяльність нещодавно створеної Державної служби України з надзвичайних ситуацій (на базі МНС та Держтехногенбезпеки) тепер координуватиметься Кабінетом Міністрів України через Міністра

оборони України (що є певною ознакою повернення до оборонної моделі організації державної системи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, яка існувала за радянських часів) [7], а, по-друге, до керівництва вказаною Службою нарешті призначено професіонала, який багато років присвятив несенню служби на керівних посадах в органах і підрозділах цивільної оборони та МНС – генерал-лейтенанта служби цивільного захисту Болотських М.В.

Підсумовуючи викладене, вбачається за доцільне винести на обговорення наукової громадськості питання про доцільність і можливість відновлення в Україні системи цивільної оборони, а також про перспективи використання терміну “цивільна оборона” для позначення сфери управлінських відносин, пов’язаної із протидією надзвичайним ситуаціям.

### **Література**

1. Висновок Головного науково-експертного управління від 18.05.2012, зауваження Головного юридичного управління від 06.07.2012, від 02.10.2012 до проекту Кодексу цивільного захисту України (від 02.04.2012 № 10294) [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=43014](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=43014).

2. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12.08.1949, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 08.06.1977 [Текст] // Зібрання чинних міжнародних договорів України. – 1990. – № 1. – Ст. 25.

3. 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](http://www.mns.gov.ua/content/program_KMU_inform.html).

4. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI [Текст] // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.

5. Конституція України: прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

6. 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](http://www.mns.gov.ua/files/prognoz/report/2011/8_2011.pdf).

7. Указ Президента України від 24.12.2012 № 726/2012 "Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади" [Текст] // Офіційний вісник України. – 2012. – № 99. – Ст. 3998.



Артим І. І.  
м. Львів

## **ГЕНДЕРНИЙ АНАЛІЗ ЯК ІНСТРУМЕНТ ОЦІНКИ ДЕРЖАВНИХ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ ПОЛІТИК І ПРОГРАМ**

У контексті європейської інтеграції України набули особливого значення питання дотримання стандартів ЄС та міжнародних угод у сфері гендерної рівності. Україна є однією з перших у світі країн, яка на конституційному рівні закріпила гарантію рівності прав жінки і чоловіка, що визначено у статті 24 Конституції України [1]. З часу прийняття Конституції у 1996 р. зроблено важливі кроки на шляху створення інституційних засад і механізмів для забезпечення цього конституційного положення. Наприклад, у 2001 р. Президент України підписав Указ «Про підвищення соціального статусу жінок в Україні» [2]. Серед останніх актів законодавства необхідно зазначити Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» (2005 р.) [3], який спрямований на забезпечення досягнення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в усіх сферах життя. Також у 2005 р. Президент України видав Указ «Про вдосконалення роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». У 2006 р. Постановою Кабінету Міністрів України затверджено «Державну програму з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року» [4], де передбачено доручення обласним державним адміністраціям забезпечити включення гендерної складової до усіх програм соціально-економічного розвитку регіонів.

Одним із дієвих інструментів, призначених на врахування гендерних аспектів при розробці державних політик та програм є проведення гендерного аналізу. Під гендерним аналізом слід розуміти процес оцінки диференційованого впливу розроблюваних чи існуючих політики, програм і законодавства на жінок і на чоловіків. Основною метою впровадження гендерного аналізу в розробку та виконання державних та регіональних політик та програм є створення більш сприятливих умов для рівності прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах суспільного життя. Практичне використання гендерного аналізу на різних етапах розробки політики чи програми сприятиме:

– накопиченню гендерно-роз'єднаних даних, що стосуються конкретної галузі політики;

- виявленню питань, що потребуватимуть докладнішої інформації для прийняття обґрунтованих рішень в контексті гендерної рівності;

- перегляду базових припущень та вивченню відмінностей між гендерними групами щодо проблем, які, на перший погляд, є гендерно-нейтральними, з метою зменшення негативних наслідків неумисної дискримінації;

- кращому розумінню державними службовцями гендерних проблем у контексті державної, галузевої чи регіональної політики; поглибленню їх знань щодо застосування інструментарію гендерного аналізу на різних етапах та у всіх сферах розробки політики;

- підвищенню економічної та соціальної ефективності державної та регіональної політики через розробку й реалізацію гендерно-чутливих програм, проектів, рішень.

Слід відмітити, що Львівська область і зокрема Львівська обласна державна адміністрація нещодавно стала піонером на шляху практичного використання гендерного аналізу у розробці та реалізації регіональних політик та програм. Так, 10 грудня 2012 року Розпорядженням Голови Львівської ОДА було затверджено Методику проведення гендерного аналізу політик і програм у Львівській області [5], у підготовці якої автор приймала безпосередню участь. Пілотне використання методики у ході аналізу регіональних програм дало показові результати, що підштовхнули до затвердження даного документу, а саме:

- регіональні програми є гендерно-нейтральними, тобто орієнтовані на все населення, але не на конкретні цільові групи;

- як показав аналіз, формулювання цілей регіональних програм не здійснюється у гендерній перспективі;

- у програмах не визначено який вплив матимуть очікувані результати на жінок та чоловіків та не передбачено гендерно-чутливі індикатори моніторингу їх реалізації.

Практичне використання затверджених рекомендацій дозволить уникнути зазначених проблем. Адже використання гендерного аналізу можливе на усіх етапах розробки та реалізації державної політики чи програми. Так, наприклад на етапі розробки політики чи програми, гендерний аналіз використовується для:

- забезпечення того, щоб чоловіки і жінки не опинились у невідгідному становищі у результаті діяльності в галузі розвитку;

- з метою підвищення ефективності програмної діяльності та сталості її результатів;

– для визначення пріоритетних напрямів діяльності щодо забезпечення рівності між жінками та чоловіками тощо;

– забезпечення спроможності прослідкувати трансформації в гендерних відносинах та практиці, щоб домогтися змін.

У ході реалізації, моніторингу та оцінки гендерний аналіз допомагає оцінити відмінності в участі, вигодах та спричиненому впливі на чоловіків і жінок (з прогресом у забезпеченні гендерної рівності та змінах у відносинах статей включно).

Його можна застосовувати для оцінки та зміцнення потенціалу та прихильності гендерного планування та програмування в окремих громадах, установах та організаціях; але також і для виявлення/ідентифікації питань гендерної рівності та побудови програмних стратегій на рівні країни, області, окремої громади, а також на рівні галузевого програмування. Тому гендерний аналіз відносять до різновидів соціально-економічного аналізу загалом.

Повноцінне використання методики рекомендується супроводжувати наступними кроками:

1. Сформувані команду однодумців з гендерних питань, залучати зацікавлених осіб до розробки програм регіонального розвитку.

2. Скласти плану дій та заходів з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків, з врахуванням гендерної складової у розробці регіональних політик та програм.

3. Ширше залучати громадськість через діяльність координаційних рад з питань гендерної рівності.

4. Залучати гендерних фахівців до розробки регіональних та місцевих програм соціально економічного розвитку.

5. Проводити гендерний аналіз проектів бюджетів регіональних програм.

6. Проводити гендерний аналіз щодо ефективного та справедливого розподілу коштів у бюджетах різних сфер та рівнів.

7. Передбачити ведення гендерно-маркованої статистики соціально-демографічних та соціально-економічних показників регіонального розвитку.

Важливо пам'ятати, що гендерний аналіз найбільш корисний, коли він застосовується регулярно, так щоб всі етапи програми та проекту – планування, впровадження та аналізу були охоплені (а не опісля, у вигляді «звіту», «думок» чи «доповнень»); і коли він застосовується до програм та проектів, так що їх цілі змінюються у відповідь на потреби й інтереси як жінок так і чоловіків.

### Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141 // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>.
2. Указ Президента України від 25.04.2001 № 283 «Про підвищення соціального статусу жінок в Україні» // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/283/2001>.
3. Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», № 2866, від 08.09.2005 // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2866-15>.
4. Указ Президента України від 26.07.2005, № 1135 «Про вдосконалення роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» // <http://www.president.gov.ua/documents/3036.html>
5. Розпорядження Голови Львівської ОДА від 10 грудня 2012 р., № 867 «Про затвердження Методики гендерного аналізу політик і програм у Львівській області.

**Балябас В. Д.**  
*м. Львів*

## **ПРОЦЕС РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПОЖЕЖНОЮ БЕЗПЕКОЮ УКРАЇНИ (1991 – 2011 рр.)**

Будь-який напрямок державної політики, в тому числі й у сфері забезпечення пожежної безпеки, формується під впливом певних історичних умов, що дозволяє простежити процес її становлення, визначити головні тенденції розвитку, стати ключем до розв'язання завдань, які постають перед державою. У 1990-ті рр. проблеми пожежної безпеки набули важливого значення, що вимагало невідкладного вироблення цілісної державної політики у цій сфері, створення досконалих механізмів її реалізації [8]. Система пожежної безпеки, що існувала на той час, відіграла свою позитивну роль і уже не могла забезпечити реалізацію свого призначення - бути гарантом безпеки населення.

Необхідність реформування і подальшого розвитку системи пожежної безпеки була визначена Законом України “Про пожежну безпеку” (1993 р.), у якому питання боротьби з пожежами було поставлено на державному рівні [5]. Його прийняття було продиктовано нагальною потребою в упорядкуванні законодавства про пожежну

охорону. Розрізненість і непогодженість нормативних актів, що утворювали дану галузь законодавства гальмували розвиток пожежної справи в Україні. Закон України “Про пожежну безпеку” встановив сучасний рівень правового регулювання державної діяльності у сфері пожежної охорони. Це був перший на території України за всю її багатовікову історію документ, який на законодавчому рівні закріпив загальні, правові, економічні, соціальні основи забезпечення пожежної охорони, а також визначив правові засади взаємовідносин державних органів, юридичних осіб і громадян в сфері пожежної безпеки, незалежно від форм та видів їх діяльності.

26 липня 1994 р. Кабінет Міністрів України затвердив Положення “Про Державну пожежну охорону”. Згідно цього Положення, було удосконалено структуру ДПО. Тепер вона складалася з Головного управління ДПО МВС, управлінь (відділів) Державної пожежної охорони ГУВС у Криму МВС України, ГУВС м. Києва і Київської області, УВС областей та м. Севастополя, відділів і відділень, загонів і пожежних частин, допоміжних служб, пожежно-технічних навчальних закладів та науково-дослідних установ.

Важливим кроком на шляху створення сучасної державної системи забезпечення пожежної безпеки, який докорінно змінив її функції в реалізації пожежного захисту населення, було утворення Указом Президента України від 28 жовтня 1996 р. Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. Таким чином було утворено найбільш суттєву ланку впливу держави й упровадження її політики у сфері забезпечення пожежної безпеки. Поєднання в одному міністерстві досвіду двох структур: Цивільної оборони та Мінчорнобиля – дало можливість вирішувати широкий спектр проблем, пов’язаних з надзвичайними ситуаціями, належним чином координувати зусилля різних організацій та установ у цьому напрямку. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 1997 р. визначила за новоствореним міністерством основні завдання щодо координації діяльності міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань ліквідації наслідків стихійного лиха, аварій, катастроф [6].

2 лютого 2002 р. постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання пожежної безпеки” на базі Головного управління Державної пожежної охорони був утворений Державний департамент пожежної безпеки у складі Міністерства внутрішніх справ України [7]. Згідно Постанови за Державним департаментом пожежної безпеки були визначені функції здійснення управління системою державної пожежної охорони, до

складу якої входили територіальні органи, підрозділи, допоміжні служби, науково-дослідні установи, пожежно-технічні навчальні заклади, підприємства, Державний центр сертифікації виробів протипожежного призначення МВС, органи та підрозділи державної пожежної охорони.

Для підвищення ефективності системи державного управління у сфері пожежної безпеки 27 січня 2003 р. Президент України видає Указ “Про заходи щодо удосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій” [4]. Згідно Указу, Державний департамент пожежної безпеки як урядовий орган державного управління та підпорядковані Департаменту органи управління, заклади, установи і підрозділи були виведені зі складу Міністерства внутрішніх справ України та передані Міністерству України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.

10 жовтня 2005 р. Указом Президента України № 1430 було затверджено “Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи”. МНС України було визначено головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

24 жовтня 2006 р. Наказом МНС було затверджено положення про Головні управління МНС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Головні управління МНС були визначені провідними органами у системі територіальних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного та військового характеру, техногенної, а також пожежної безпеки у відповідному регіоні. У межах своїх повноважень вони мали самостійно і через підпорядковані підрозділи організовувати виконання вимог законодавства України з цих питань, контролювати виконання правил і норм пожежної та техногенної безпеки юридичними та фізичними особами. Здійснювати у межах визначених повноважень організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції [3].

Створенню єдиної системи забезпечення пожежної безпеки в державі мало сприяти успішне проведення адміністративної реформи в Україні. 6 квітня 2011 р. Указом Президента України було затверджено “Положення про Міністерство надзвичайних ситуацій України” [2]. Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та

у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 10 жовтня 2005 р. втратило чинність. Тепер, відповідно до покладених на нього завдань, нове міністерство стало головним органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері пожежної безпеки і управління рятувальною справою. Для погодженого вирішення питань, що належали до компетенції МНС України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності в МНС України утворювалась колегія у складі Міністра (голова колегії), першого заступника та заступників Міністра за посадою. Органами управління відповідних територіальних підсистем єдиної державної системи з питань запобігання й реагування на НС техногенного та природного характеру стали управління та відділи з питань НС як структурні підрозділи обласних, Київської та Севастопольської міської і районної, районної у містах Києві та Севастополі держадміністрацій.

Почалось удосконалення структури МНС. Якщо до реформування у Міністерстві України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи було 408 посад, то після реформування у Міністерстві надзвичайних ситуацій України вже на I півріччя 2011 р залишилось 298 посад, було скорочено 168 посад. Відбулось реформування і територіальних органів управління МНС. Так з 27 залишилось тільки 10 Головних управлінь, решта 17 реорганізовано в Управління, а кількість заступників начальників Головних управлінь скорочено з 6-8 до трьох. [1].

В цілому, слід зазначити, що завдання, визначені Президентом України та Урядом, пріоритети МНС України на 2011 рік в основному виконувались. Внаслідок запроваджених попереджувальних заходів, забезпечення готовності органів управління та сил до оперативного реагування вдалося ефективно протидіяти масовим пожегам у природних екосистемах України, не допустити їх переростання до рівня надзвичайних ситуацій та мінімізувати матеріальні збитки. Проте, подальше вдосконалення державного управління пожежною безпекою потребує принципового оновлення її нормативно-правової бази. Завершити побудову правової системи забезпечення пожежної безпеки в Україні дозволить прийняття Закону України “Про пожежну безпеку” в новій редакції, що надасть можливість стабільно функціонувати й здійснювати охорону життя людей, національного багатства та довкілля від вогню.

### **Література**

1. Підсумки роботи МНС України за I півріччя 2011 р. Інформаційна довідка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.mns.gov.ua](http://www.mns.gov.ua).

2. Положення про Міністерство надзвичайних ситуацій України. Затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 року №402/2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).

3. Про затвердження Положення про Головне управління (управління) МНС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Наказ МНС від 24 жовтня 2006 р. № 686. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.mns.gov.ua](http://www.mns.gov.ua).

4. Про заходи щодо удосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій. Указ Президента України від 27 січня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 5. – Ст. 174.

5. Про пожежну безпеку. Закон України від 17 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 5. – Ст. 21.

6. Роки становлення МНС України 1996-1999 роки. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.mns.gov.ua / history](http://www.mns.gov.ua/history).

7. Труш О.О. Шляхи удосконалення структури управління в Державній пожежній охороні МВС України / О.О.Труш // Пожежна безпека: Зб. наук. пр. – Львів: СПОЛОХ, 2001. – С. 106 – 108.

8. Хижняк Б.Б. Пожежна охорона в незалежній Україні / Б.Б.Хижняк // Пожежна безпека. – 1996. – № 1. – С. 2–7.

**Бережнюк І. Г.,  
Нагорічна О. С.  
м. Хмельницький**

## **РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: НАУКОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА ДОХОДІВ І ЗБОРІВ УКРАЇНИ**

Модернізація державних інституцій є невід’ємною складовою економічних трансформацій в країнах, що прагнуть до використання найефективніших світових практик та методик управління для забезпечення соціально-економічного розвитку та інтеграції у глобальний простір. З метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, підвищення ефективності державного управління Указом Президента України від 24.12.2012 № 726/2012 утворено Міністерство доходів і зборів України шляхом реорганізації Державної податкової служби України (ДПА) та Державної митної служби України.



Проте, це не перше реформування податкової та митної служб. З метою впровадження принципово нових підходів у діяльність податкової служби Президентом України 22 серпня 1996 року видано Указ № 760/96 “Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій”, яким встановлено, що ДПА України є центральним органом виконавчої влади, а податкові адміністрації в областях, районах, містах і районах у містах – самостійними одиницями, які не входять до складу місцевих державних адміністрацій, та Указ від 30 жовтня № 1013/96 “Питання державних податкових адміністрацій”.

У той самий час відповідно до Указу Президента України від 29 листопада 1996 року „Про Державну митну службу України” здійснено кардинальну реорганізацію структури митної системи України, змінено принцип її побудови та управління з територіального на регіональний. На базі ліквідованого Державного митного комітету України утворено, Державну митну службу України, як центральний орган виконавчої влади. Завдяки реорганізації досягнуто вдосконалення організаційної структури і централізації управління митною системою, зміцнення виконавської дисципліни, мобільності митних підрозділів, посилення митного контролю й боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил.

Але такі заходи виявилися недостатньо ефективними, оскільки у 2007 році у Концепції реформування податкової системи зазначалося, що «діяльність Мінфіну, Державної податкової служби, Держмитслужби щодо реалізації державної податкової політики, збирання податків і зборів (обов’язкових платежів), їх акумуляції в державному і місцевих бюджетах є недостатньо узгодженою та ефективною внаслідок недосконалого правового регулювання їх взаємовідносин, відсутності цілісного інформаційного простору». Наступні етапи та мета реформування обох служб наведено у табл. 1.

У своєму зверненні Міністр новоутвореного міністерства засвідчив прагнення розвивати податкову політику в європейському тренді за прикладом Великобританії, Данії, Латвії, Канади [4]. Тому на сучасному етапі Концепція створення і функціонування Міністерства доходів і зборів розробляється за участю фахівців податкової служби, митниці, вітчизняних вчених та провідних іноземних фахівців.

Разом з тим актуалізується питання наукового забезпечення діяльності Міністерства доходів і зборів України. До реорганізації в обох службах діяли науково-дослідні установи різні не лише за організаційно-правовою формою, а й за напрямками наукових досліджень (див. таблиця 2).

Таблиця 1

Мета реформування податкової та митної служб в Україні

Державна податкова служба України	Нормативно-правовий акт	Державна митна служба України	Нормативно-правовий акт
Мета	Мета	Мета	Мета
<p>Реформування податкової системи проводитиметься до 2015 року виходячи із стратегічних цілей - побудови соціально-орієнтованої конкурентоспроможної ринкової економіки та інтеграції у європейське співтовариство</p> <p>Метою цієї Стратегії є проведення у період до 2018 року податкової реформи, спрямованої на побудову сучасної конкурентоспроможної соціально орієнтованої ринкової економіки, інтегрованої в ЄС, забезпечення сталого економічного зростання на інноваційно-інвестиційній основі, реалізація збалансованої бюджетної та соціальної політики на середньострокову перспективу</p>	<p>Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2009 № 1612-р «Про схвалення Концепції реформування податкової системи»</p>	<p>Надання теоретичного підтрунтя переходу митної служби України на якісно новий етап розвитку та чіткого визначення передумов, які необхідно створити у найближчій перспективі за всіма напрямками діяльності митної служби</p> <p>Визначення оптимальної організації митної служби України, спрямованої на підвищення ефективності, надійності та усталеності її діяльності; визначення основних завдань з реформування та модернізації, окреслення орієнтирів і засобів для досягнення стратегічних цілей та очікуваних результатів</p>	<p>Наказ Державної митної служби України від 17.10.2006 р. № 895 «Щодо затвердження Концепції модернізації діяльності митної служби України»</p> <p>Про введення в дію рішення колегії Держмитслужби від 29.10.2010 : наказ Державної митної служби України від 17.10.2006 р. № 895 (Концепція «Обличчям до людей»)</p>
		<p>Досягнення такого рівня митного адміністрування, яке передбачає його високу ефективність при зовнішній простоті і швидкості оформлення</p>	<p>Стратегія розвитку митної служби на 2013 рік «Чистий бізнес — чесні податки»</p>

Таблиця 2

**Організаційна форма діяльності Державного науково-дослідного інституту митної справи та Науково-дослідного інституту фінансового права**

№ з/п	Критерії	Науково-дослідний інститут фінансового права	Державний науково-дослідний інститут митної справи
1	Організаційно-правова форма	Юридична особа в структурі Національного університету державної податкової служби України	Юридична особа в структурі Державної митної служби України
2	Правові підстави створення	Наказ Державної податкової адміністрації України від 16.08.2001 № 328 на виконання Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 року № 303-р	Постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 року № 852
3	Підпорядкування	Загальне управління здійснює Національний університет державної податкової служби України, а методичне - Національна академія правових наук України	Віднесений до сфери управління Державної митної служби України
4	Напрями наукових досліджень	Фінансове право	Економічний. Організаційно-управлінський. Організаційно-правовий. Інформаційно-технічний

Враховуючи те, що досягнення поставленої мети реформування є можливим лише за умови наукового обґрунтування пріоритетних напрямів діяльності міністерства, у тому числі й наповнення державного бюджету, виникає необхідність створення Державного науково-дослідного інституту Міністерства доходів та зборів України або шляхом перейменування Державного науково-дослідного інституту митної справи, або шляхом об'єднання Державного науково-

дослідного інституту митної справи та Науково-дослідного інституту фінансового права.

Основними завданнями Державного науково-дослідного інституту Міністерства доходів та зборів України варто визначити:

1. Розробка та коригування стратегії розвитку Міністерства доходів та зборів України.

2. Підвищення рівня наукової обґрунтованості прийняття управлінських рішень у напрямі реалізації функцій Міністерства доходів та зборів України.

3. Здійснення фундаментальних та прикладних досліджень з урахуванням світового досвіду за напрямками діяльності Міністерства доходів та зборів України.

4. Активізація міжнародної співпраці із закордонними інституціями за напрямками наукових розвідок.

5. Участь у роботі консультативних та дорадчих органів Міністерства доходів та зборів України тощо.

Таким чином наукове забезпечення Державним науково-дослідним інститутом Міністерства доходів та зборів України модернізації державного управління податковою та митною службами сприятиме ефективній діяльності новоутвореного Міністерства доходів та зборів України.

### **Література**

1. Щодо затвердження Концепції модернізації діяльності митної служби України : наказ Державної митної служби України від 17.10.2006 р. № 895 [Електронний ресурс] — URL : <http://www.ligaweb.customs.gov.ua/lzch/ch/document/0F6A00U1>.

2. Про введення в дію рішення колегії Держмитслужби від 29.10.2010 : наказ Державної митної служби України від 17.10.2006 р. № 895 [Електронний ресурс] — URL : [http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article?art\\_id=2213046&cat\\_id=2213024](http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article?art_id=2213046&cat_id=2213024).

3. “Чистий бізнес — чесні податки”. Держмитслужба визначила стратегію розвитку відомства на 2013 рік [Електронний ресурс] — URL : [http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article;jsessionid=BD469F29C78E0FA4396FD5863D1248A4?art\\_id=3561037&cat\\_id=295923](http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article;jsessionid=BD469F29C78E0FA4396FD5863D1248A4?art_id=3561037&cat_id=295923).

4. Звернення Міністра доходів і зборів України Олександра Клименка [Електронний ресурс] — URL : <http://sts.gov.ua/media-tsentr/novini/80221.html>.

## ДЕРЖАВНІ ПРІОРИТЕТИ В ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Дослідження функціонування фінансових механізмів державного регулювання пенсійного забезпечення свідчить, що при безумовно соціальному характері негативних наслідків, пенсійна система тягне за собою виникнення загроз не лише в соціальній, а і у фінансово-економічній сфері.

На думку спеціалістів Світового банку, з точки зору ідеології соціального забезпечення пенсійні системи, незалежно від їх побудови мають забезпечувати досягнення чотирьох основоположних цілей (рис. 1).

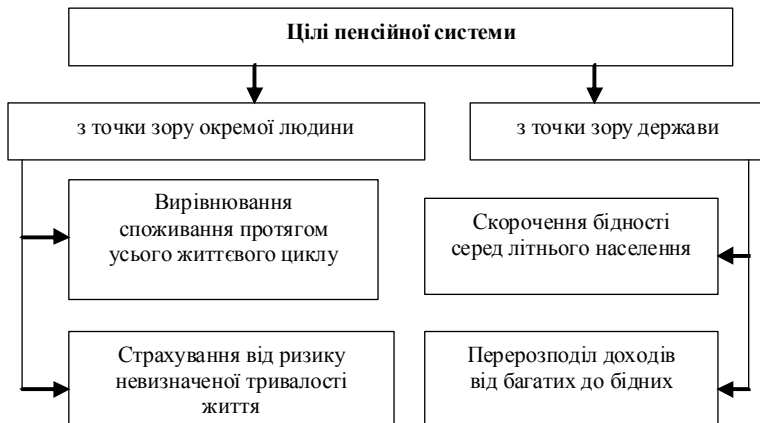


Рис. 1. Сукупність цілей пенсійної системи [2]

З точки зору окремої людини, вирівнювання споживання протягом усього життєвого циклу стосується, насамперед, питань накопичення та розподілу заощаджень, тобто переведення частини коштів з періоду економічної активності та отримання заробітної плати до пенсійного періоду. Страхування від ризиків невизначеності тривалості життя означає об'єднання коштів межах вікової когорти та/або між віковими когортами.

На долю держави припадає забезпечення скорочення бідності, тобто гарантування усім, незалежно від рівня або виду економічної діяльності, можливості уникнути бідності в старості.

Іншою ціллю держави є переспрямування грошових потоків з використанням відповідних механізмів, спрямоване на більш рівномірний розподіл доходів громадян шляхом переведення коштів від багатих до бідних.

На думку спеціалістів Світового банку, «ідеальна» пенсійна система повинна відповідати наступним критеріям: достатнє, прийнятне по витратах, стійке та надійне пенсійне забезпечення громадян [2].

Під «достатністю» мається на увазі як абсолютний (такий, що запобігає бідності серед людей похилого віку), так й відносний (такий, що достатньою мірою забезпечує обсяги споживання після втрати трудового доходу) розмір пенсії. При цьому слід пам'ятати, що ступінь достатності є доволі невизначеним відносним показником, який залежить від низки чинників. До них можна віднести забезпеченість житлом, доступ до послуг охорони здоров'я, інших базових послуг тощо. При цьому Світовий банк дотримується точки зору, що для працівників з нижчим рівнем доходу необхідні більш високі норми заміщення, тоді як для осіб з більш високим доходом вони повинні бути нижчі [1].

Під «доступністю по витратах» слід мати на увазі фінансові можливості окремих громадян та суспільства в цілому. Незважаючи на те, що більш високий коефіцієнт заміщення є більш бажаним, його забезпечення потребує додаткового фінансового навантаження на роботодавця та/або працівника. Досвід того ж Світового банку вказує на те, що обов'язкові ставки відрахувань, що перевищують 20 %, скоріше за все стануть дестимулюючими для країн з середнім та низьким рівнем доходів та відповідно розвинутою системою податків та зборів [2].

Під «стійкістю» слід мати на увазі фінансову стабільність системи. Система повинна бути побудована таким чином, щоб у майбутньому уникати ситуацій, що потребують невідкладної параметричної корекції (підвищення ставок пенсійного внеску, пенсійного віку тощо).

Під «надійністю» слід мати на увазі здатність системи витримувати потрясіння та зберігати життєздатність під впливом надзвичайних подій. Головним показником у цьому відношенні є здатність забезпечувати запланований коефіцієнт заміщення у передбаченому порядку протягом тривалого часу. Якщо погодитись з вищенаведеною позицією Світового банку (а у нас наразі нема підстав не погоджуватись, оскільки вона знаходиться цілком у руслі базової концепції соціальної держави, якою Україну оголошує Конституція) виникає необхідність перевірки майбутньої реформованої пенсійної системи на відповідність наголошеним цілям та критеріям.

Як не парадоксально, але за формальними показниками вітчизняна пенсійна система виглядає на тлі інших країн цілком пристойно, що стосується цілі вирівнювання споживання. Коефіцієнт заміщення у солідарній системі протягом останніх років коливається на рівні 50 %, що цілком відповідає вимогам МОТ [1].

Інша проблема полягає в тому, що в Україні вкрай низький рівень офіційних заробітних плат, тобто деформована структура витрат на робочу силу та капітал. За твердженням спеціалістів, неабияку роль при цьому відіграє великий процент неформальної (тіньової) економіки, в якій пенсійні внески не сплачуються [2]. Майбутня пенсійна система потенційно здатна ще більше наблизити працівника до першої цілі, тобто посилити вирівнювання споживання протягом усього життєвого циклу.

Друга ціль – страхування від ризику невизначеності тривалості життя – в сучасній пенсійній системі досягається завдяки фактичній відмові держави від актуарного принципу визначення розмірів пенсій (незважаючи на те, що цей принцип де-юре закріплений в чинному законодавстві). В умовах зміни співвідношення платників пенсійних внесків до кількості пенсіонерів на користь останніх, держава, залишаючи пенсії незмінними й навіть час від часу індексуючи їх, покриває дефіцит бюджету ПФУ за рахунок коштів державного бюджету. Довічна пенсія виплачуватиметься за рахунок придбання пенсіонером ануїтету у відповідного провайдера – страхової компанії, що матиме ліцензію на цей вид діяльності. В загальному випадку довічна пенсія (ануїтет) й є тим самим страхувальним чинником, який дозволить пенсіонеру отримувати виплати протягом усього періоду дожиття.

Але чинне законодавство ігнорує природне запитання: що буде з пенсійними виплатами у випадку невдалого управління грошовими коштами пенсіонерів, не кажучи вже про банкрутство страхової компанії. Звідси витікає необхідність для науковців, пенсійних експертів та експертів страхового ринку розробки концептуальних засад побудови конфігурації відносин між усіма зацікавленими особами: державою, страховими компаніями та пенсіонерами. Причому головним пріоритетом для таких засад повинні бути інтереси останніх [2].

**Третя ціль пенсійної системи** – скорочення бідності серед літнього населення – для переважної більшості пенсіонерів за нинішніх умов є недосяжною в принципі. Причинами цього явища є демографічна ситуація, традиційно низький рівень заробітних плат, наявність тіньових виплат тощо. Але при цьому нинішня пенсійна система має суттєву рису, яка загалом є недоліком, але в цьому контексті її можна вважати

перевагою: завдяки відсутності прямого та прозорого зв'язку пенсії з обсягом внесків, сплачених працівником протягом періоду трудової активності, її розмір у дореформеній системі може регулюватись в режимі «ручного керування», тобто у разі необхідності збільшуватись за рішенням органу законодавчої влади (зокрема йдеться про різні види індексацій, коефіцієнт оцінки одного року страхового стажу тощо).

Четверта ціль пенсійної системи – перерозподіл доходів від багатих до бідних – при найближчому розгляді здається такою, що найважче реалізується на практиці. Наразі система забезпечує зворотний ефект, тобто перерозподіл доходів від бідних до багатих завдяки існуванню численних категорій пільговиків, для яких пенсія нараховується по особливих, відмінних від загального, алгоритмах.

Приймаючи вищенаведені цілі пенсійної системи, ми повинні погодитись з тим, що 100-відсоткова відповідність запропонованим критеріям є ознакою ідеальної системи. Але ця теза буде справедливою лише за умови, що пенсійна система є автономною (ізолюваною), а її побудова не тягне за собою виникнення загроз іншим сферам соціально-економічного устрою, зокрема, фінансовій системі та державі в цілому. Це пов'язане з тим, що пенсійна система є, в тому числі, й складовою фінансової системи, тобто чинником національної безпеки [3].

В умовах обмеженості ресурсів рано чи пізно система потребуватиме інших джерел доходу, а за їх відсутності призведе до негативних наслідків у соціально-економічній сфері. Пенсійна система як складова фінансової системи держави не тільки знаходиться під впливом певних, зовнішніх по відношенню до неї ризиків та загроз, але й сама може бути їх джерелом в першу чергу для соціальної, економічної та політичної складових безпеки держави, що, власне, й відбувається в Україні.

Іншими словами побудова «ідеальної» пенсійної системи (в практичному плані – наближення до неї) не може бути відокремлені від проблеми безпеки держави. Тому окремою задачею для експертів з пенсійного забезпечення є ідентифікація та моніторинг ризиків для пенсійної системи з метою або їх запобігання (нейтралізації), або регулювання параметрів (а за необхідності й концептуальних засад) пенсійної системи з метою недопущення (мінімізації) негативного впливу на безпеку держави.

### **Література**

1. Ангелко І. Тіньова діяльність як джерело доходу: основні форми вияву / І.Ангелко // Галицький економічний вісник. — 2010. — №2(27).— с. 108-115



2. Коваль О.П. Проблеми становлення накопичувальної складової пенсійного забезпечення в Україні: аналіт. доп. / О. П. Коваль. – К.: НІСД, - 2011. -96 с. // [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/430/>

3. «Криза розподільчої пенсійної системи в Україні та напрями диверсифікації пенсійного портфеля»: аналіт. доп./ О. М. Пищуліна, О. П. Коваль, А. М. Авчухова. – К.: НІСД, 201. -104 с.

**Бодряга В. В.**

*м. Донецьк*

### **ВПРОВАДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В УПРАВЛІНСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОДНОГО З ПРИНЦИПОВИХ ВЕКТОРІВ МОДЕРНІЗАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ РАЙОННОГО ВІДДІЛУ ОСВІТИ**

Модернізація управлінської діяльності в органах місцевого самоврядування передбачає: оптимізацію державних управлінських структур, децентралізацію управління; перерозподіл функцій та повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами; перехід до програмно-цільового управління; поєднання державного і громадського контролю; запровадження нової етики управлінської діяльності, що базується на принципах взаємоповаги, позитивної мотивації; прозорість розроблення, експертизи, апробації та затвердження нормативно-правових документів; створення систем моніторингу ефективності управлінських рішень, їх впливу на якість освітніх послуг на всіх рівнях; організацію експериментальної перевірки та експертизи освітніх інновацій; демократизацію процедури призначення керівників відділів освіти та навчальних закладів, їх атестації; впровадження новітніх інформаційно-управлінських і комп'ютерних технологій; удосконалення механізму ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів; підвищення компетентності управлінців усіх рівнів; широке залучення до управлінської діяльності талановитої молоді, жінок, виховання лідерів у сфері освіти [5].

Модернізація означає «удосконалення, поліпшення, оновлення об'єкту, приведення його у відповідність з новими вимогами, умовами, нормами і показниками якості».

Модернізація управлінської діяльності в освіті розуміється як процес поетапного приведення його у відповідність з новими, сучасними вимогами під впливом не стільки внутрішніх суперечностей, скільки зовнішніх соціально-економічних умов [6].

Актуальні проблеми модернізації діяльності в освіті на місцевому рівні в сучасних умовах обумовлені також внутрішніми чинниками - економічними, політичними, соціальними.

Сьогодні перед українською системою освіти стоїть лава важливих проблем, серед яких слід виділити необхідність підвищення якості і забезпечення рівних можливостей доступу до освітніх ресурсів і сервісів всіх категорій громадян незалежно від їх місця мешкання, етнічної приналежності і релігійних переконань. Створення інформаційного середовища, що задовольняє потреби всіх шарів суспільства в отриманні широкого спектру освітніх послуг, а також формування механізмів і необхідних умов для впровадження досягнень інформаційних технологій в повсякденну освітню і наукову практику є ключовим завданням на шляху модернізації управління освітою в органах місцевого самоврядування, та переходу до інформаційного суспільства [1].

Сучасні інформаційно-комунікаційні технології — це технології професійного розвитку управлінських кадрів. Разом з тим використання інформаційно-комунікаційних технологій, і особливо програмних рішень у сфері муніципального управління багато в чому залежить від реальності широкого застосування ІКТ. Проте процес інформатизації — це не лише забезпечення органів місцевого самоврядування інформаційними технологіями, але і вирішення проблем муніципального управління, впровадження нових управлінських технологій, нових методів і організаційних форм роботи із населенням [2].

Одним з пріоритетних напрямів процесу інформатизації сучасного суспільства є впровадження інформаційно-комп'ютерних технологій в управління муніципальною освітою. Цей процес ініціює:

– вдосконалення механізмів управління системою освіти на основі використання автоматизованих банків даних науково-педагогічної інформації, інформаційно-методичних матеріалів, а також комунікаційних мереж;

– вдосконалення методології і стратегії відбору змісту, методів і організаційних форм навчання, виховання, відповідних завдань розвитку особи, яка навчається в сучасних умовах інформатизації суспільства;

– створення методичних систем навчання, орієнтованих на розвиток інтелектуального потенціалу, формування умінь самостійно набувати знання, здійснювати експериментально-дослідницьку діяльність;

– впровадження різноманітних видів самостійної діяльності по обробці інформації;

– створення і використання комп'ютерних тестуючих, діагностуючих методик контролю і оцінки рівня знань учнів [3].

*Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ)* наближає нас до створення суспільства, де людина відчуває себе комфортно, має можливості для професійного і інтелектуального зростання, нормальних умов для розвитку. При цьому головними є не самі ІКТ, а їх використання для розвитку. У “Окинавській хартії глобального інформаційного суспільства”, прийнятої 22 червня 2000 року керівниками провідних країн світу, декларується, що ІКТ є одним з найбільш важливих чинників, що впливають на формування суспільства ХХІ століття.

У ряді регіонів розроблені цільові програми з розвитку інформаційних систем для автоматизації діяльності органів місцевого самоврядування. Але потрібно відзначити той факт, що таких регіонів небагато, і, в цілому по Україні, темпи розвитку ІКТ в органах місцевого самоврядування перебувають на нижчому рівні, ніж в органах державної влади.

Основними труднощами, значно гальмуючими розвиток інформатизації в органах місцевого самоврядування, слід назвати такі, як недостатнє фінансування, відомча роз'єднаність, низький рівень професіоналізму фахівців з інформатизації органів муніципального управління. Разом з цим, наголошується відсутність єдиного підходу у використанні інформаційних ресурсів і єдиної системи класифікаторів, кадастрів і реєстрів, несумісність інформаційних ресурсів, недостатня відвертість інформації і багато що інше. Крім того, слабкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій і їх практичне використання багато в чому визначається низьким рівнем інформаційної, комп'ютерної писемності, як населення, так і державних і муніципальних службовців [3].

**Вдосконалення діяльності органів місцевої самоврядування на основі використання ІКТ** передбачає основні завдання: підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування шляхом забезпечення сумісності стандартів зберігання інформації і документообігу, підключення до комп'ютерних мереж органів місцевої

самоврядування, бюджетних установ, реалізації галузевих програм інформатизації, створення міжвідомчих і місцевих інформаційних систем і баз даних. Використання ІКТ дозволить забезпечити реалізацію прав громадян України на вільне отримання відкритої інформації з інформаційних систем, а також на використання інших послуг, що надаються цими системами [4].

Впровадження ІКТ в діяльності органів місцевої самоврядування здійснюватиметься по наступних напрямках:

- розвиток системи електронного документообігу, локальних інформаційних мереж, використання стандартів діловодства і документообігу;

- переважне використання алгоритмів і програм для ЕОМ, тексти яких відкриті і загальнодоступні;

- розвиток систем міжвідомчого електронного документообігу, що забезпечують скорочення термінів обробки документів;

- підвищення якості ухвалюваних управлінських рішень шляхом розповсюдження досвіду, накопиченого в соціально-економічній сфері, консультування і підвищення кваліфікації.

В цілях підвищення ефективності взаємодії органів державної влади з громадянами і організаціями за рахунок створення інформаційних систем, що підтримують надання юридично значущої і довідкової інформації і безпосередньо самих державних послуг, у тому числі з використанням можливостей мережі Інтернет.

В цілях створення умов для оперативності підвищення якості підготовки управлінських рішень органами місцевого самоврядування в т.ч. в освіті на основі впровадження сучасних інформаційних і комунікаційних технологій, а також ефективного виконання ними своїх функцій необхідно забезпечити впровадження відповідних інформаційно-аналітичних систем [5].

### **Література**

1. Володін О. Я. «Совершенствование деятельности народного отдела образования» // Нар. образование. -1979. - № 4. - стор. 54

2. Ганєєв А.Р. Координація реалізації федеральних і регіональних цільових програм у сфері освіти [електронний ресурс] Режим доступу <http://edu-sok.ru>

3. Дмитренко Г.Л. Стратегічний менеджмент: Цільове управління освітою на основі кваліметричного підходу. Навч. посібник. — К., 1996. — 140 с.

4. Куранов А.К. Повноваження органів місцевого самоврядування в області освіти : Дис. ... канд. юрид. наук. Липецьк, 2003.- 175 с.

5. Назаров В.Л. Модернізація муніципальної системи освіти. М., 2002.- 256 с.

6. Радіоненко Ю. А. стаття Досвід модернізації управлінської діяльності м. Макіївки, вид. «Освіта», 2007

**Бойко С. М.**

*м. Львів*

## **ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ЗАХОДІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Створення ефективної системи організаційного забезпечення діяльності судової влади покладено на державу, яка повинна бути зацікавлена в існуванні незалежного і безстороннього суду. Даний обов'язок обумовлений як ступенем розвитку демократизму в державі так і запитом громадянського суспільства на незалежний суд. Виключна важливість цих функцій обґрунтовує створення ефективного організаційно-правового механізму, який надійно попереджував би будь-які спроби впливу на суддів або втручання в процес здійснення правосуддя[5].

Тому прийняття Верховною Радою України в липні 2010 року нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів», яким унормовано порядок організаційного забезпечення судової діяльності, відповідало вимогам Ради Європи на реформування існуючої системи правосуддя в Україні і забезпечення її функціонування з метою найбільш повного захисту прав і свобод громадян. Не менш важливим було виконання завдання щодо відповідності системи організаційного забезпечення діяльності судів конституційним принципам єдності, самостійності та незалежності судової влади.

Організаційно-правовий механізм для забезпечення діяльності судової влади в Україні включає в себе порядок і систему формування судової системи в Україні, створення та діяльність відповідних державних органів з визначеною компетенцією в межах функціонування судової системи так і поза нею.

Закріплення на законодавчому рівні компетенції цих органів з метою організації та функціонування незалежної судової влади призвело до зміни підпорядкованості цих органів. Державна судова

адміністрація України здійснює організаційне забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом та підзвітна з'їзду суддів України (органу суддівського самоврядування), і не належить до системи органів виконавчої влади. В такий спосіб обмежується втручання органів виконавчої влади в організаційне забезпечення діяльності органів судової влади.

До організаційно-правового механізму, за змістом цього закону, слід також віднести і органи суддівського самоврядування, яким делеговані відповідні функції щодо організаційного керівництва судів в певних визначених законом формах: на зборах суддів, конференціях, з'їздах тощо. У судовій системі державне управління тісно поєднується з діяльністю органів суддівського самоврядування [3]. Дане поєднання обумовлене управлінськими функціями органів суддівського самоврядування, пов'язане не лише з вирішенням питань організаційного характеру, а з участю у формуванні кадрового забезпечення та наділення їх певними контрольними функціями в частині заслуховування звітів голови суду, керівника апарату суду та іншими.

В літературі класифікація повноважень органів суддівського самоврядування поділяється на дві групи: внутрішню і зовнішню [2]. Даний поділ впливає з повноважень органів суддівського самоврядування, що пов'язані із здійсненнями функцій в окремому суді, так і повноваження щодо здійснення функцій по кадровому забезпеченню судової діяльності, її фінансовому забезпеченню - в межах судової системи. З врахуванням того, що повноваження органів суддівського самоврядування та різні форми їх реалізації не обмежуються лише судовою системою, а виходять за її межі, коли звертаються з пропозиціями про виділення коштів для потреб організаційного, матеріально-технічного забезпечення судової діяльності тощо, тому зовнішню функцію повноважень органів суддівського самоврядування слід розглядати більш ширше і не обмежуватися лише судовою системою в якій воно діє.

Державне управління здійснюється усіма гілками влади і розглядається як певна соціальна діяльність з урегулювання соціального, політичного, економічного життя, при цьому, як зазначає Цветков В.В. існують дві групи основних державно-управлінських відносин: організаційно-структурні й організаційно-функціональні [7]. Перша група цих відносин пов'язана з організацією створення чіткої структури судових органів за ознаками територіальності, спеціалізації, інстанційності та включає процедурні питання їх організації з

дотриманням принципу доступності правосуддя. Утворення судових округів поза межами адміністративно-територіальних одиниць збережена на рівні місцевих і апеляційних господарських та адміністративних судів. Це пояснюється не стільки схваленням ідеї про те, що відірваність судів від адміністративно-територіального поділу зміцнює незалежність суддів, скільки невизначеністю у питанні, на якому рівні мали б утворюватися суди: місцеві – на рівні району (міста) чи, наприклад, області, а апеляційні – на рівні області чи вище [4]. Не вирішеною з врахуванням принципів демократизму, залишилася проблема реорганізації місцевих судів в разі зміни адміністративно-територіального поділу, що відбувається на підставі рішення відповідного органу місцевого самоврядування та тягне за собою обов'язок Президента України прийняти відповідний Указ на підставі прийнятого цими органами рішення. Підставами для утворення чи ліквідації суду окрім змін адміністративно-територіального поділу є зміна визначеної законом системи судів, а також потреба поліпшити доступність правосуддя. Дані вимоги є досить загальними і можуть давати можливість для зловживання з боку органу виконавчої влади чи Президента. Дана процедура повинна була б урівноважуватися участю органів суддівського самоврядування в прийнятті рішення по утворенню чи ліквідації суду, що відповідало б демократичним змінам в законодавстві щодо розширення повноважень органів суддівського самоврядування, яким делеговані відповідні функції щодо організаційного керівництва в судах в різних формах та гарантії незалежності суддів.

Відповідно до статті 124 Конституції України, юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. В системі загальних судів діють спеціалізовані суди. Поділ на спеціалізацію передбачає визначення юрисдикції судів і є їх компетенцією, якою наділені суди по розгляду цивільних, кримінальних, адміністративних і господарських справ. Дана системна структура побудови судових органів за предметною підсудністю відображається і в процесуальних кодексах відповідно цивільно-процесуальному, кримінально-процесуальному, господарсько-процесуальному, в кодексі адміністративного судочинства. На сьогоднішній день і надалі виникають проблеми в практичному застосуванні предметної підсудності та розмежування компетенції між господарським та цивільним судочинством, між господарським та адміністративним тощо. Дані проблеми застосування обумовлені

відсутністю чіткості в процесуальному законодавстві розмежування предметної підсудності, що перешкоджає реалізації принципу доступності правосуддя, коли особа права і інтереси якої порушені не знаходить тривалий час відновлення своїх прав не знаючи до якої юрисдикції віднесені ті чи інші категорії спорів.

Дотримання принципу законності, забезпечення однакового застосування норм процесуального та матеріального права, ревізія правильності судового рішення здійснюється шляхом інстанційної побудови судової системи. Поділу судів на місцеві суди (суди першої інстанції), апеляційні та касаційні. Інстанційна система має особливе значення, оскільки вона є гарантією високої якості правосуддя, дозволяючи суддям вищої інстанції з більшим досвідом, авторитетом і компетентністю виправляти можливі помилки суддів нижчої інстанції [1]. Дискусійним залишається питанням щодо скасування повноважень Верховного Суду України в частині подвійної касації судових рішень спеціалізованих судів на підставі нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Більшість авторів схиляється до відповідності даних змін європейським стандартам певності судових рішень і не обмежує особу в оскарженні судових рішень.

Згідно з новим законом кількість суддів у суді визначається Державною судовою адміністрацією України за поданням Міністра юстиції України на підставі пропозиції голови відповідного вищого спеціалізованого суду, з урахуванням обсягу роботи суду та в межах видатків, затверджених у Державному бюджеті України на утримання судів (положення частини четвертої статті 19 щодо наділення Державної судової адміністрації України повноваженням визначати кількість суддів у суді, визнано конституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду N 7-рп/2011 ( v007p710-11 ) від 21.06.2011. Проблемним видається відсутність закріплення в Законі науково-теоретичного обґрунтування критерій обсягу роботи суду, що припадає на одного суддю та відповідність необхідної кількості суддів в судах.

Порядок утворення і ліквідації судів загальної юрисдикції здійснюється Президентом України за поданням Міністра юстиції України на підставі пропозиції голови відповідного вищого спеціалізованого суду. Дана процедура і надалі не знайшла чіткого законодавчого закріплення. Вирішення важливого питання щодо утворення і ліквідації судів залежить і надалі від волі Президента України, оскільки не закріплені нормативи та критерії утворення судів та їх ліквідація. Надалі залишається це питання проблемним та не в повній



мірі відповідає вимогам міжнародних стандартів відправлення правосуддя, що закріплені в Основних принципах незалежності судових органів (Схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 року), Рекомендаціях щодо ефективного впровадження Основних принципів незалежності судових органів (1989 р.), Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи №94 12 «незалежність, дієвість та роль суддів (1994 р.)

Організаційно-функціональні відносини виникають в сфері забезпечення функціонування судової влади та передбачають визначення в Державному бюджеті України видатків на фінансування судів не нижче рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення правосуддя відповідно до закону. Проблемним залишається обсяг виділених асигнувань на функціонування потреб судової влади, при затвердженні щорічного бюджету держави та невідповідність їх потребам судочинства. Відсутність зв'язку між прийнятими новими законами, що регулюють судову діяльність та забезпечення виділення коштів на їх реалізацію. Як приклад, нещодавно прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо участі в судовому засіданні в режимі відеоконференції», яким були внесені зміни в процесуальні закони, які потребують збільшення видатків для впровадження цих новітніх технологій, в тому числі і на проведення навчання суддів для їх освоєння. До фінансового забезпечення функціонування судової влади підпадає і формування суддівського корпусу, оплата праці суддів (винагороди судді), навчання суддів та кандидатів суддів, забезпечення соціальних гарантій суддів.

В Європейській хартії про статус суддів (Рада Європи, 1998 р.), відповідно до пунктів 1.3, 2.3 і 4 держава повинна організовувати за державні кошти систему підтримки і підвищення кваліфікації суддів, яка б була незалежна від виконавчої і законодавчої влади та гарантувала плюралізм змісту навчальних програм і функціонування органів, відповідальних за забезпечення таких курсів. У пункті 16, висновку № 4 Консультативної ради європейських суддів від 27.11.2003 зазначено, що судова влада має відігравати основну роль, або бути відповідальною за організацію та нагляд за навчанням суддів.

Досліджуючи проблему державного управління забезпечення діяльності судів, можна погодитися з думкою, висловленою Стрижаком А. А., що в змісті поняття “державне управління забезпеченням діяльності судів” слід розмежовувати діяльність з організаційного керівництва в судах і матеріально-технічного забезпечення судів [6].

Проте, виходячи вже з діючого нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів України» можна прийти до висновку та розширити зміст цього поняття, оскільки державне управління в забезпеченні діяльності судів набуло нового значення і включає в себе діяльність держави на створення системи судів, формування суддівського корпусу (в тому числі навчання суддів та кандидатів в судді), створення органів всередині судової системи, що наділенні функціями по організаційному забезпеченню судової діяльності та делегування органам суддівського самоврядування як функцій управління так і контролю.

Шляхи вдосконалення судочинства визначені Програмою інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженою Указом Президента України від 14.09.2000 № 1072/2000, та Концепцією вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, яка затверджена Указом Президента України від 10.05.06 № 361. Проте вимоги зазначених нормативних актів з питань реформування судової системи в повному обсязі не реалізовані, в тому числі щодо фінансового забезпечення діяльності судової влади.

Отже, проблеми організаційно-управлінських заходів забезпечення діяльності судової влади в Україні потребують більш наукового вивчення для реалізації на практиці.

### **Література**

1. Бержель Ж.Л.- Общая теория права // Под общ. ред. В.И.Даниленко / Пер. с фр. – М.: Издательский дом NOTA BENE, 2000. – С. 553.
2. Білова О.В.- Проблеми суддівського самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук, // Білова О.В.- Х., 2008.- С.11.
3. Долежав В.В.- Суддівське самоврядування в Україні: Підручник // За ред. Ківалова С.В.- К.: Юрінком Інтер, 2011.- С. 338.
4. Куйбіда Р.- Спеціалізація, територіальність та інстанційність в організації системи судів України // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2005. №9.-С. 82-91.
5. Притика Д.М.- Судова влада України на межі третього тисячоліття // Вісник господарського судочинства. - 2012. №6. - С. 26.
6. Стрижак А.А.- Державне управління забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції // Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.-К.2005.

7. Цветков В.В.- Демократія і державне управління теорія, методологія, практика.- К.: Видавництво «Юридична думка»,2007.- С.121.

**Вербовий М. В.**

*м. Львів*

## **ГЕОЕКОНОМІЧНА ТА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА ПАРАДИГМА УКРАЇНСЬКОЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ**

Сучасна міжнародна трудова міграція сформувалася як транснаціональний організм, що функціонує в інституціональному полі соціальних мереж. Політичні та соціальні перекази, як обмін ідеями та соціальним досвідом, стають стрижнем у модерному міграційному дискурсі. Статусу самостійних акторів глобального світу набувають трансмігранти, що формують новий людський й соціальний капітал, який долає національні кордони та творить нову реальність, що мала б стати дослідницьким об'єктом фахівців-міграціологів [1].

Сучасна українська трудова міграція перетворилася на самостійний сектор національної економіки, виокремившись у самостійну соціально-політичну страту новітнього українського суспільства. Варто виробити науково обґрунтовані засади міждержавних механізмів оптимальної реалізації програм міграції-заміщення як у країнах ЄС, так і у країнах пострадянського простору. Лише у тісній співпраці усіх зацікавлених сторін у рамках таких програм можлива успішна протидія негативному впливу старіння населення, загальному його скороченню та зменшенню чисельності осіб працездатного віку. Позитивним фактором української міграції для Європи є те, що етнічні українці значною мірою сприяють збереженню для її мешканців стану європейської ідентичності. Водночас, аналогічні виклики постають й перед самою Україною, населення якої старіє темпами співвідносними з загальноєвропейськими [3].

Порівняльний аналіз інституціонального поля міграції у ЄС та Росії дозволяє стверджувати: якщо політику інтеграції мігрантів з боку країн ЄС виражає принцип «доповнення» (новими соціальними функціями і робочими місцями, необхідними для їх реалізації) і «заміщення» (вакансій, що звільнюються), то в основі її російського аналогу лежить парадигма вертикально інтегрованого простору. Ще більші розходження бачимо у питаннях соціального захисту чи надання

громадянства. Це дозволяє говорити про тенденцію збереження визначення міграційної політики у ЄС за національними урядами.

Разом із тим мусимо відзначити певні спільні для цих держав риси правового регулювання міграційних процесів. Зокрема, міграційна політика кожної з них має тенденцію до обмеження можливостей легального в'їзду та працевлаштування іммігрантів з метою зменшення їх притоку. Кожна з країн намагається це робити у свій спосіб. Найпоширенішим є квотування кількості працівників-мігрантів, розширення переліку вимог для заявників на отримання візи, ускладнення процедури надання дозволу на проживання та працевлаштування.

Формування міграційної системи, на відміну від українського міграційного поля у ЄС, не характерне для українських мігрантів у РФ. Вони не створюють мігрантських спільнот у Росії. Причинами цього є: серед українців найбільш поширені недовготривалі виїзди на заробітки; завдяки тривалому перебуванню у спільному з Росією соціально-політичному і культурному просторі українці легко інтегруються в російське суспільство; російський політичний режим не сприяє формуванню структур соціальної самоорганізації. Натомість, існують первинні мережі, за допомогою яких здійснюються переміщення мігрантів, вивчення ринку праці, умов проживання, пошуку роботодавців, зв'язок з Батьківщиною [4].

Проблема трудової імміграції в Європейському Союзі остаточно не вирішена і потребує подолання негативних тенденцій. Відсутність єдиної імміграційної політики є своєрідною реакцією на феномен міграції, яка априорі передбачає певну форму дискримінації, оскільки іммігранти, передусім, нелегальні, не охоплюються захистом європейського права. Сучасна Європа поступово доходить висновку, що міграція є реалією сьогодення, яку потрібно навчитися використовувати як ефективний інструмент організації суспільного життя. Тож держави ЄС уже розпочали пошук і апробацію нових перспективних форм освіти, орієнтованих на успішну інтеграцію мігрантів в суспільство перебування - як на постійній, так і тимчасовій основі, в т.ч. шляхом здобуття освіти, стажування та перекваліфікації за кордоном на принципах циркулюючої міграції. Останнім часом склалася практика підтримки Євросоюзом тих проектів, які сприяють місцевому розвитку і зростанню через визначення механізмів стимулювання представників професійної та культурної еліти до участі у короткотривалих навчальних програмах, дозволяючи набути професійний досвід і здобути освіту за кордоном на принципах

циркулюючої міграції. Прикладом такого проекту є AENEAS Programme «BrainNet-Working», в рамках якого було розроблено та апробовано модель здобуття освіти за кордоном, що діє на принципах циркулюючої міграції і зорієнтована на підтримку посередництва між попитом на кваліфікованих спеціалістів та пропозицією роботи з боку мігрантів [1].

Вивчення експертної думки та аналіз результатів польових досліджень міграційного середовища у країнах ЄС дають підстави ствердити: міграція та мігранти сприймаються туг як безальтернативне джерело соціально-економічного розвитку і, водночас, як серйозний виклик для майбутнього зазначених країн. Мігранти потрібні приймаючим суспільствам ЄС не тільки як додаткова робоча сила, що заповнює сектори економіки, що вивільняються національними працівниками. Вони формують сфери зайнятості, без яких уже неможливим є відтворення суспільної життєдіяльності та розвиток. Мігранти сприймаються як загроза усталеному соціокультурному укладу і правовим відносинам приймаючих суспільств. Проте, головний виклик полягає в тому, що потоки новітніх мігрантів і міграційні системи формують окремий соціально-економічний простір, що існує паралельно із державами та приймаючими суспільствами і не підвладний їхньому визначальному впливу [1].

Ключову відмінність найновіших міграцій від їх попередниць ми визначаємо в рамках концепту горизонтальної циркулюючої міграції – у віднесенні до популярної серед експертів країн ЄС теорії циркулюючої міграції, що передбачає регламентований законом приймаючої країни і угодою з країною-донором періодичний приїзд мігранта на визначене місце праці. Принцип горизонтальної циркулярності міграції спирається на самовідтворюваність, поширення міграційних систем на ряд країн і означає періодичне переміщення мігранта з однієї країни (чи регіону) до інших у пошуках кращих умов життя та праці. Мігранти самі - через наростаючий дефіцит робочої сили – формують свої «ніші зайнятості», що поступово поглиблюються і розширюються і вже не можуть бути заповнені національною робочою силою. Мультитериторіальність стає визначальною характеристикою цього роду циркуляції новітніх міграцій [1-4].

Дотепер розуміння механізмів запуску циркулюючої міграції не виходить за коридор «push» і «pull» факторів, а її регулювання бачиться як посилення чи послаблення одного з них. Попри очевидну неефективність кордону, як інституту та інструменту міграційних процесів, останнім часом в країнах ЄС посилюється акцентування на його ролі, як вирішального інструменту регуляторної політики. Кордон може ефективно зупиняти

рух людей, допоки він блокує будь-які форми обміну між ними, в тому числі інформаційний обмін. Політичний дискурс щодо міграції у приймаючих країнах засвідчує, що вона не охоплюється політикою; остання засадничо виражає лише відносини приймаючих суспільств; вона, по суті, заперечує міграцію, відмежовується від неї і тільки вимушено відступає під її тиском і неминучістю.

Здійснення адекватної міграційної політики в умовах горизонтальної циркулюючої міграції потребує визнання урядами і суспільствами, що міграційні потоки в умовах глобалізації формують окрему соціальну дійсність, що існує паралельно із сучасними державами, їхніми інституційно-правовими нормами регулювання відносин. Відтак, найбільш адекватний регуляторний вплив приймаючих країн на міграційні процеси, з нашого погляду, полягає у формуванні на рівні тісної взаємодії приймаючих держав цивілізованих коридорів горизонтальної циркуляції міграції. Рух у цьому напрямі потребує, передусім, налагодження правових форм діалогу приймаючої держави з іммігрантами незалежно від їхнього статусу і передбачає взаємодію урядів, незалежних експертів, роботодавців, представників громадянського суспільства, мігрантів, приймаючих і посилаючих суспільств. Важливою умовою цього процесу поруч із лібералізацією стає координація та уніфікація міграційних правил на рівні всього ЄС [1-3].

Експерти країн ЄС розглядають можливість зменшення зовнішнього тиску мігрантів на свої країни за рахунок розвитку країн-донорів міграції, в тому числі України, прискореного через зворотній вплив іммігрантів на свої суспільства. Зазначена позиція експертів створює сприятливі умови для пропозиції міграційної політики України на основі концепції циркулюючої міграції. Ми не можемо говорити про циркулюючу міграцію щодо України без чіткого бачення «дороги назад» для мігрантів, яку мають забезпечити українська влада і суспільство.

### **Література**

1. Вербовий Микола. Геоекономічне та інституціональне поле української трудової міграції: Монографія. – Львів: Простір-М, 2012. – 316 с.
2. Глущенко Г. Транснаціоналізм мігрантів и перспективы глобального развития / Г. Глущенко // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 12 [Электронная версия бюллетеня «Население и общество»]. – Режим доступа: <http://www.demoscope.ru/weekly/2006/>.

3. Жангожа Рустем. Проблеми міграції як перетворена форма інтеграції у європейське співтовариство (зовнішні та внутрішні аспекти) / Рустем Жангожа // Українська трудова міграція у контексті змін сучасного світу. Збірник наукових статей за редакцією І. Маркова. – Львів: «Манускрипт», 2005. – С. 37–43.

4. Markov I. Ukrainian Labour Migrants on the Russian Labour Market: Sociological and statistic portrait / I. Markov // Ukrainian Labour Migration Processes in Russia: Social and Gender Aspects. Materials of a Comprehensive Sociological Study / Markov I, Ivankova – Stetsiuk O, Seleshchuk G, Odynets S. - Odessa, 2011. – P. 41–46.

**Верещук І. А.**  
*м. Рава-Руська*

### **СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

На сьогодні країни Європейського Союзу репрезентують різноманітні системи адміністративно-територіального устрою. Ця мозаїчність зумовлена різними чинниками: історичним минулим, культурними, політичними та адміністративними відмінностями тощо. Важливими чинниками, що визначають характер адміністративно-територіальної організації країни, є також її величина (при цьому не стільки у територіальному, скільки демографічному відношенні) та характер розселення населення. Таким чином, всі країни ЄС можна класифікувати на складні (з трьома чи більше рівнями адміністративно-територіальної структури) та прості (одно-, або дворівневі). З іншого боку, густозаселені території представлені переважно роздрібненими одиницями адміністративно-територіального поділу, тоді як області з слабorozвиненою системою розселення зазвичай відзначаються наявністю крупних адміністративно-територіальних одиниць.

Принциповим питанням еволюції адміністративно-територіальних структур країн ЄС є наскільки потужною є тенденція до уніфікації територіального управління. Поряд з тим, що ЄС загалом толерує національні відмінності в організації державного управління, однак світові глобалізаційні процеси, а також сама євроінтеграція зумовлюють уподібнення також в підходах до територіального

управління загалом, та удосконаленні адміністративно-територіальних структур зокрема.

Інтенсифікація соціально-економічного співробітництва між країнам ЄС опосередковано сприяє поступовому зменшенню відмінностей в характері функціонування інституцій та органів влади. Паралельно відбувається взаємне проникання та зрощення колись відмінних економічних систем, уніфікація таких процесів як урбанізація, чи інформатизація. Моделі організації системи державного управління та місцевого самоврядування, які утвердилися в країнах Західної Європи ще у повоєнний час, стають взірцем наслідування для донедавна тоталітарних країн – нових членів ЄС (Польща, Чехія, Литва, Болгарія та ін.).

Поряд з суттєвими відмінностями між адміністративно-територіальними структурами слід констатувати чітку та стабільну тенденцію до їх зближення в межах ЄС. Відбувається це завдяки утвердженню таких стандартів, як самоврядування, децентралізація, кооперація та транскордонне співробітництво. Під впливом цього, значною мірою схожими (а іноді навіть ідентичними) стають цілі реформування чи удосконалення адміністративно-територіального устрою країн ЄС. До таких єдиних цілей слід віднести:

1) адаптацію територіально-управлінських функцій до актуальних геополітичних та соціально-економічних перетворень;

2) формування конкурентного середовища для локальних та регіональних спільнот, що репрезентують конкретні адміністративно-територіальні утворення різних ієрархічних рівнів;

3) створення сприятливих умов для розвитку кооперації адміністративно-територіальних одиниць (як сусідніх, так і екстериторіальних);

4) спонукання до т.зв. «малої інтеграції» в рамках ЄС, коли суб'єктами виступають не окремі країни, а регіони, громади, міста тощо.

Характерною особливістю удосконалення системи територіального управління в рамках ЄС є її дифузність. Так досвід та механізми розв'язання проблем адміністративно-територіального характеру, які були успішно апробовані в одних країнах переймаються іншими. Наприклад, Швейцарський та Німецький федералізм став згодом прикладом для наслідування в Австрії, а останнім часом також і в Бельгії. Можливість федералізації активно дискутується в іспанському політикумі, оскільки масштаби автономії її регіонів вже не спроможні протистояти наростаючим відцентровим тенденціям,



що спостерігаються в Каталонії та Країні Басків. Федералізм все частіше розглядається як один з можливих шляхів територіальної реорганізації також в Італії, де наростаючі диспропорції у соціально-економічному розвитку між Північчю і Півднем зумовили виникнення сепаративних проявів (Північна Ліга).

Однак найбільш яскраво дифузність проявилася у питанні поширення регіоналізації, яка стала однією з основних тенденцій країн ЄС. Витоки регіоналізації в Європі мають різну природу. У західноєвропейських країнах (Франція, Велика Британія) вона виникла як механізм збереження державної цілісності в умовах відходу від патерналізму та поглиблення децентралізації. У середземноморських країнах (Іспанія, Португалія, Італія), де замість диктатур утвердилася демократія, регіоналізація утвердилася як природна реакція центру на змагання регіональних еліт до ширшої автономії. Посткомуністичні країни Центрально-Східної Європи (Польща, Чехія, Словаччина) вдалися до регіоналізації як засобу соціально-економічного поживлення периферійних регіонів.

Загалом регіоналізація може відбуватися у різних спосіб. По-перше, як реакція центральної влади на ініціативу «знизу» (Італія, Іспанія, Велика Британія, Бельгія) і супроводжується передачею суспільно-активним регіональним спільнотам нових владних повноважень. По-друге, як ініціатива центральної влади щодо стимулювання соціально-економічної активності адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня (Франція, країни Центрально-Східної Європи тощо). По-третє, як інспірація з боку загальноєвропейських інституцій (ЄС, Рада Європи), які спонукають традиційно централізовані держави удосконалювати власні адміністративно-територіальні структури шляхом регіоналізації (Португалія, Греція).

М. Лендъєл, досліджуючи досвід регіоналізації в країнах Центральної Європи, дійшов висновку про відсутність «єдиної моделі реалізації регіональної політики» [2, с. 93]. О. Кучабський основну причину невдач посткомуністичних трансформацій у східноєвропейських державах, зокрема і в Україні, вбачає у методологічній недосконалості реформ. На думку науковця вона проявилася в неадекватній оцінці ресурсу реорганізації. Зазвичай розрахунок здійснювався за найоптимістичнішим сценарієм і практично не враховував низки прихованих загроз та ризиків [1, с. 218].

Характер регіоналізації в Європейських країнах починаючи з 1980-х рр. набуває цілком нової природи і може бути окреслений новим

терміном *new regionalization* (нова регіоналізація). Йдеться про ситуацію, коли масштаби регіоналізації суттєво переважають рівень готовності регіональних спільнот для реалізації отриманої автономії. Таким чином, «нова регіоналізація» часто негативно впливає на збереження внутрідержавної цілісності і спонукає загальноєвропейські інституції шукати засоби, які б мали запобігти поглибленню руйнівної дезінтеграції.

Паралельно з євроінтеграційними тенденціями відбулася також зміна у цілій філософії ефективної адміністративно-територіальної організації, яка знайшла своє відображення у гаслі «Європа регіонів, міст і громад». За допомогою Структурних фондів ЄС впродовж декількох десятків років вдалося не тільки активізувати локальні громади та регіональні спільноти, а й знайти ефективний механізм перетворення населення адміністративно-територіальних одиниць на суб'єкт реалізації політики соціально-економічного та культурного розвитку. На загальноєвропейському рівні це сприяє відродженню та розвитку децентралізації системи державного управління.

Загалом, можна констатувати, що зближення засад територіального управління в країнах ЄС є наслідком загальної і ширшої тенденції до уніфікації всіх суспільно-політичних та соціально-економічних процесів континенту. Важливу роль у цьому відіграють такі загальноєвропейські процеси як євро регіоналізація та єврокомунізація. Блискавичне виникнення великої кількості євро регіонів та інших форм транскордонної співпраці характеризує сьогодні не лише традиційних членів ЄС, а й нових, які швидко переймають вже апробовані механізми місцевого соціально-економічного розвитку.

Ще однією тенденцією, яка кардинально змінила в останні роки просторові характеристики державного управління та місцевого самоврядування в країнах ЄС є впровадження електронного врядування. Можливість отримання адміністративних послуг через Інтернет кардинально змінила систему відносин «громадянин – влада» і стала черговим стимулом для укрупнення адміністративно-територіальних одиниць локального рівня. Тепер коли немає необхідності безпосереднього контакту громадянина з представниками адміністрації, суттєво нівелюється фундаментальний фактор територіального управління – географічна доступність. З іншого боку зрозуміло, що надання якісних адміністративних послуг через Інтернет можливе лише в органах з високим рівнем фахового та технічного забезпечення (чого відповідно важко досягти в дрібних периферійних адміністративно-територіальних утвореннях).

Характеризуючи тенденції удосконалення адміністративно-територіального устрою в країнах ЄС слід мати на увазі, що у більшості випадків вони не є такі однозначні та лінійні. Зазвичай вони є наслідком взаємодії цілої низки чинників і часто бувають взаємно суперечливими. В основному зміни в стратегії розвитку територіального управління в рамках ЄС залежить від взаємоузгодженості інтересів та політичного впливу еліт загальноєвропейського, національних та регіональних рівнів. Зрозуміло, що кризові явища в окремих країнах-членах ЄС (Греція, Іспанія, Португалія тощо) спроможні на певний час загальмувати та спричинити ослаблення цілісності ЄС.

За твердженням С. Пирожкова «включення України до загальносвітових процесів глобалізації та регіоналізації, її реальні кроки до інтеграції в Європейське Співтовариство гостро ставлять питання щодо відповідності АТУ держави основним європейським принципам побудови системи управління регіональним і місцевим розвитком, розбудови місцевого самоврядування, а також відповідності об'єктивним тенденціям регіоналізації соціально-економічних процесів» [4, с. 5].

Україна, яка декларує свої євроінтеграційні плани, буде змушена адаптувати в себе більшість механізмів організації системи територіального управління, які показали свою ефективність в країнах ЄС (регіоналізація, децентралізація, транскордонне співробітництво, електронне врядування та ін.). М. Лесечко відзначав, що попри декларативність на непослідовність «Україна хоч і повільно та непослідовно, але прилучається до надбань сучасного цивілізованого процесу і ставить собі за еталон модель європейського розвитку» [3, с. 94].

Натомість європейський досвід вчить, що необгрунтоване застосування окремих механізмів (як от федералізація, регіоналізація, чи децентралізація) можуть приховувати в собі загрозу дезінтеграції управління. Їх застосування повинні чітко корелювати з реальною готовністю локальних громад та регіональних спільнот до виконання нових більш амбітних управлінських функцій. Зокрема, негативні наслідки надмірної децентралізації повинні стати застереженням не лише для України, а й для інших держав, які знаходяться в умовах переходу від тоталітаризму до демократії. Адже немає сумніву, що удосконалення адміністративно-територіального устрою повинна корелювати з рівнем розвитку громадянського суспільства та демократичними принципами суспільно-політичного життя.

### Література

1. Кучабський О. Г. Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення [Текст] : моногр. / О. Г. Кучабський. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 316 с.
2. Лендшел М. Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи / М. Лендшел // Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України [Текст] ; [за ред. С. Максименка]. – К. : Логос, 2000. – С. 62-97.
3. Лесечко М. Д. Адміністративна реформа: досвід Польщі та українські реалії / М. Д. Лесечко, А. О. Чемерис // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : наук. зб. – Вип. 4. – Одеса : ОФ УАДУ, 2001. – С. 91-105.
4. Пирожков С. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: актуальні питання методології та практики / С. Пирожков, А. Павлюк // Економіка України [Текст]. – 2005. – №7. – С. 4-14.

Власенко С. Г.  
*м. Київ*

## ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ДЕМОКРАТІЇ ЯК ЗАСІБ ОПТИМІЗАЦІЇ ІНСТРУМЕНТІВ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ

З середини 70-х років ХХ ст. у сучасному світі відбувся розпад тоталітарних та авторитарних режимів, виходячи із чого країни прагнуть здійснити перехід до демократії, завдяки чому змінюється геополітичний ландшафт у світі, що зумовлює своєрідну ротацію - одні країни стають сильними, а інші послаблюють свій потенціал. Виходячи із цього, постає питання щодо становлення та розвитку нових інституціональних засад демократії як інструменту забезпечення модернізації систем державного управління. У такому контексті сьогодні постає питання про утвердження консолідованої демократії, як об'єктивної умови реалізації відповідних модернізаційних проектів у сучасній державно-управлінській практиці, що безпосередньо позначається на системі організації владних відносин, яка включає формування інститутів демократизації.

На даний момент дослідники виокремлюють такі основні стадії модернізаційного процесу, як інституціоналізація та консолідація демократії. Інституціоналізація демократії визначається як створення легітимних демократичних політичних інститутів. Перехід до

консолідованої демократії відбувається, шляхом засвоєння демократичних процедур політичною елітою та широкою громадськістю. Відомий американський дослідник Т.Карозерс, аналізуючи процеси інституціоналізації демократії як одного із інструментів оптимізації систем державного управління, вказав на те, що більшість країн, які запроваджують відповідні модернізаційні проекти перебувають у так званій «політично сірій зоні», вийти із якої стає можливим лише за умови дотримання певних вимог інституціоналізації демократії, однією із яких є трансформація та модернізація політичної системи [1]. Така думка здебільшого сьогодні підтримується дослідниками, оскільки політична модернізація є структурною складовою та оптимізаційною передумовою державно-управлінської модернізації. Це, свідчить про те, що інституціоналізація демократії з одного боку, може виступати первинним та визначальним параметром для оптимізації інструментів державно-управлінської модернізації, а з іншого боку остання, може забезпечити синхронні умови для становлення, розвитку та ефективного функціонування інститутів демократизації.

Аналіз інституціоналізації демократії як оптимізаційного інструменту державно-управлінської модернізації вимагає чіткого розуміння структурних передумов для становлення демократії. Більшість сучасних дослідників у контексті обґрунтування даного аспекту сходяться на тому, що інституціоналізація демократії є формою ліберальної демократії, яка стає можливою лише за умови високого рівня економічного розвитку держави. Саме він сьогодні є визначальною характеристикою для інституціоналізації демократії, утвердження структурно-функціональних передумов ефективного розвитку інститутів державного управління. З цього приводу особливу увагу, варто приділити концепції Д.Растоу, який вказав на три фази генезису інституціоналізації демократії, серед яких: підготовча фаза, фаза прийняття рішень, фаза звикання, утвердження яких стає можливим лише за умови переходу до «демократії національної єдності» [2]. Саме вона є стратегічною умовою для створення та ефективного функціонування інститутів демократії, які є запорукою реалізації різних модернізаційних перетворень. Відповідно до цього у концепції Д.Растоу, чітко простежується взаємодетермінованість економічного розвитку держави та демократизація участі громадськості у відповідних державно-управлінських процесах.

Особливої ваги сьогодні набуває утвердження транзитивної парадигми інституціоналізації демократії як оптимізаційного

інструменту державно-управлінської модернізації. Дана парадигма, на нашу думку, включає вироблення чітких методологічних принципів для забезпечення еволюційно-модернізаційного процесу демократичного розвитку, складовими параметрами якого виступають: форми взаємодії політичних партій та органів державної влади, соціально-економічна та політична стабільність, попередження політичних та державно-управлінських конфліктів, що здебільшого виступає важливим блокувальним засобом для модернізаційних процесів у суспільстві цілому.

Сучасне постмодерне суспільство на відміну від традиційного спрямоване на трансформацію взаємодії суспільства та держави, яка у свою чергу, забезпечується створенням нових форм впливу людини на державно-управлінські процеси, а відповідно і участю її у громадсько-політичному житті суспільства. Особливу динаміку для постмодерного суспільства складають сучасні процеси демократизації системи державного управління, які у свою чергу забезпечують громадську участь населення у житті суспільства. Рівень демократизації системи державного управління визначається відповідними факторами, а саме: рівнем соціально-культурної та політичної зрілості населення, активною позицією лідерів громадської думки, нерівномірністю групової та регіональної динаміки, диференціацію політичного спектру суспільного розвитку, яка приводить до усвідомлення зайняття активної державотворчої позиції громадянина.

Особливо важливим фактором демократизації державного управління є сучасні глобалізаційні процеси, які поступово приводять до впровадження глобальної моделі суспільного розвитку, свідченням чого є втручання світових лідерів у розвиток національної системи державного управління перехідних суспільств. Фактично це є наслідком цивілізаційної моделі розвитку сучасного суспільства, яке за відповідних умов приймає варіант західної нестабільності, динамічної та подекуди архаїчної, що стосується життєдіяльності окремих суспільств, які не бажають нехтувати традиціоналізмом в системі громадсько-політичної практики і є закритими для впровадження будь-яких новацій.

Одним із аспектів функціонування постмодерного суспільства, яке в особливому контексті ставить питання про демократизацію державного управління є налагодження діалогу між державою та громадянином. Передусім, тут мова йде про діалог між громадянами, між гілками влади, політичними партнерами, культурами та цивілізаціями, остання стосується викликів сучасних інтеграційних процесів, вміння людей вписатися в їх стандарти. В контексті такого

діалогу формується сфера взаємної соціальної згоди між людьми, виробляється новий контекст соціальних цінностей, вибудовується нова структура спільних дій суб'єктів державно-управлінської практики, конкретизується модель демократизації їх взаємодії.

В цьому плані, на особливу увагу, також заслуговує питання рівних умов для громадської участі людини у суспільно-політичному житті. Доцільність постановки такого питання обумовлюється розумінням того, що люди є індивідуалізованими особами, а тому від природи вже не є рівними між собою, проте основним завданням у подоланні такої нерівності з боку держави має бути створення відповідних умов рівної участі. При цьому важливо також відзначити, що фактор такої нерівності може виступати джерелом соціальної та історичної динаміки, яка визначається рівнем громадської активності, яка протистоїть нерівності умов громадської участі.

Не дивлячись на зовнішню соціальну стабільність в країні відбувається дійсна зміна соціальних установок та форм громадської поведінки на фоні повсякденної плюралізації, ціннісної деієрархізації, ідеологічної деколонізації взагалі. Інше питання при цьому виникає, наскільки ця зміна носить дійсно демократичний характер та якою мірою зберігаються демократично ціннісні критерії суспільної справедливості та визначення рівних умов та можливостей для участі громадськості у творенні політики. Зміна умов та правил діяльності різних груп громадськості увиразнила перед державою необхідність створення реальних умов для ініціативної соціально-політичної активності громадськості.

При цьому особливо актуальним є питання свободи громадського вибору, адже свобода соціальної активності сама по собі як можливість самостійного вибору на сьогодні є основною цінністю демократичного суспільства. Це підтверджується також і тим, що очікування громадян по відношенню до держави як основного інституту покликаного гарантувати соціальний добробут громадян сьогодні втратили свою актуальність, люди переорієнтувалися на власні можливості. Загалом, громадська активність населення є однією із реальних форм прояву відчуження громадянина від держави, в першу чергу, його свободи від держави, шляхом здобуття певної громадської автономії, як однієї із умов становлення розвинутого громадянського суспільства. Такий амбівалентний підхід до розуміння ролі громадськості у сучасних процесах творення державної політики та відповідної демократизації державного управління ставить перед собою більше питань, а ніж дає відповідей.

Таким чином, здійснений нами аналіз інституціоналізації демократії, як засобу оптимізації інструментів державно-управлінської модернізації дозволив проаналізувати нові тенденції у напрямку формування інститутів демократизації у державах транзитного типу. Це, дозволило чітко вказати на об'єктивну залежність інституціоналізації демократії від моделей конструювання державно-управлінської практики, і навпаки, що тим самим безпосередньо позначається та стабільності розвитку держави та її геополітичної конкурентоздатності.

### **Література**

1. Карозерс Т. Пути перехода от авторитаризма к демократии в Латинской Америке, Южной и Восточной Европе // Международный журнал социальных наук. - 2012. - №1. - С.29-46.
2. Растоу Д. Переходы к демократии: попытка динамической модели // Полис. - 1996. - №5. - С.5-15.
3. Lipset, S.M., Rokkan, S. Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives. - New York, Free Press, 2007
4. Almond G., Verba S. The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations. - Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012.

**Галанець В. В.**  
*м. Львів*

## **МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ**

Сьогодення в Україні складне і суперечливе. В аграрному секторі економіки давно розпочате великомасштабне й глибоке реформування, яке одержало назву “аграрна реформа”. Здійснюється перехід на ринкову економіку.

На кардинальні перетворення в агропромисловому комплексі витрачені величезні зусилля науки і практики, і вагомі матеріальні витрати. Однак, в результаті протистояння у верхніх ешалонах влади, належного розвитку аграрна реформа не одержала.

Замість того, щоб перетворити її в ефективну і конкурентоспроможну відбулося підвищення цін на продукти харчування й катастрофічне зниження матеріального рівня життя населення. Проявилася тенденція до посилення нееквівалентності обміну з промисловістю: ціни на промислові товари зростають значно



вищими темпами, ніж на сільськогосподарську продукцію, що призвело до падіння економічного інтересу сільських виробників. Селяни втратили довіру до органів державної влади, перестають вірити у можливість забезпечення їм матеріального добробуту в майбутньому.

Практика управління економічними реформами в інших країнах, яким доводилось їх проводити, засвідчує, що всі вони були чітко обгрунтовані, визначені в строках, регульовані державними органами, що несуть певну відповідальність за одержані підсумки.

Розвинені країни давно усвідомили роль і місце села і селянства і віддаючи їм належне, досягли продовольчого достатку. Україна навіть не наблизилась до них.

Досить проглянути виданий департаментом державної статистики збірник “Сільське господарство України в 2010 році” на двох мовах (українській та англійській), який відкрив нам дуже неприглядні речі про сучасний стан аграрного виробництва.

Згідно з переписом населення в 2002 році Україна мала 45,5 млн. населення, до 2010 року його кількість скоротилася до 45,5 млн. (на 2,7 млн. менше). В сільському господарстві працювало майже 40 млн., до 2010 р. кількість працюючих скоротилася до 31 млн. (на 9 млн. менше), що пов’язано з негараздами України, міграцією населення сільських територій в пошуках роботи за кордоном.

Утричі скоротилися площі під традиційною культурою України – цукровим буряком. У 1990 р. вони становили 1 млн. 607 тис. га, а в 2010 р. лише 501 тис. га (в 3 рази менше). Лише у Львівській області було закрито 4 цукрових заводи. Зникла така традиційна культура як льондовгунець. Обидві ці культури трудомісткі, вимагають великих затрат праці.

В усіх формах господарювання разом узятих виробництво валової продукції скоротилося на третину (31,1%).

Найбільш неприємними цифрами є скорочення виробництва валової продукції в розрахунку на 1 працюючу особу вироблялося продукції вартістю 2 тис. 800 грн., а в 2010 р. – 2 тис. 102 тис. грн. (на 22% менше). В розрахунку на 100 га сільськогосподарських угідь відповідно продукції на 346, 3 тис. грн. і 270, 2 тис. грн. (на 22% менше).

Дуже поганими є показники розвитку тваринництва. Воно занепадає. поголів’я тварин і птиці у 2010 р. порівняно з 1990 р. скоротилося: ВРХ з 24,6 млн. голів у 1990 р. до 4 млн. 400 тис. грн. (на 82%) в т.ч. корів з 8,4 млн. гол. до 2,6 млн., свиней - на 60%, гусей на 76,8%.

У рослинництві рівень рентабельності у 1990 р. становив 42,6%, у 2010 році – тільки половину цього 21,1%, у тваринництві – відповідно 22,2% і 7,8%.

Кризовий стан аграрного сектора економіки України зумовлений тим, що сукупність заходів державного регулювання вітчизняної аграрної економіки формується спонтанно, у міру загострення суперечок щодо них. Держава регулює тільки ті сфери і процеси, які ринок виконує недостатньо, або не може регулювати взагалі. Беручи до уваги зовнішні пріоритети України, виникла потреба в удосконаленні існуючої системи державного регулювання у відповідності до вимог СОТ та ЄС, а також формування такого механізму державного регулювання, який сприяв би виведенню сільського господарства з кризового стану.

Вихід із ситуації, що склалася, можливий лише через глибоке пізнання й усвідомлення передусім на найвищих державно-владних рівнях усього того, що спричинило сучасний стан в агропромисловому блоці економіки.

Науково-організаційною, правовою основою системного відродження сільського господарства має стати нова державна аграрна політика, побудована і здійснювана на засадах реальної пріоритетності в ній інтересів та потреб села і селянства.

Зменшення кількості органічних і мінеральних добрив, скорочення обсягу хімічної меліорації земель, водогосподарського будівництва і реконструкції меліоративних земель призводить до ряду негативних економічних явищ, які у своїй сукупності призводять до постійного зниження продуктивності сільськогосподарських угідь. Екологічна криза долучається до економічної і разом обумовлюють скорочення масштабів сільськогосподарського виробництва.

Сьогодні аграрний сектор збитковий і приречений на самовиживання, хоч на цьому і тримається державність України. Його фондооснащеність у 3-5 разів нижча від промислових галузей. Водночас в країнах високо розвинутих вона у 2-3 рази вища ніж у промисловості.

Сильна і дієздатна влада є найголовнішою умовою успішних перетворень в аграрній сфері. Без неї неможливо створити передумови економічного розвитку становлення реальної демократії, становлення високої культури та духовності. Із діяльністю влади суспільство України пов'язує сподівання на безпеку життя, забезпечення охорони здоров'я, розвиток освіти, на справедливість у майнових відносинах.

Характерною особливістю економічної кризи був повний розвал фінансово-кредитної системи, непомірний ріст цін, розвиток

інфляції, зниження платіжної спроможності підприємств і господарств, зростання їх збитковості. Промисловість, яка займала провідне місце в господарському комплексі України, перетворилась у сферу найбільшого економічного занепаду з найвищими темпами зростання собівартості продукції і цін на неї.

Досить сказати, що з 1990 року по 2000 рік індекс цін на промислову і сільськогосподарську продукцію змінився в 60 тис. разів.

Склався дуже великий диспаритет цін на промислову та сільськогосподарську продукцію, що негативно позначилося як на промисловість так і на сільське господарство. Промислові підприємства штучно роздуваючи ціни стали не конкурентоздатними в системі лібералізованого ринку, знизили небаченими темпами виробництво своєї продукції.

Нестача техніки, дефіцит палива і мастильних матеріалів, непомірно високі ціни на них змусило сільськогосподарські підприємства різко скоротити їх закупки. Господарства звели до мінімуму комплекс робіт, передбачених технологією.

Державна аграрна політика являє собою сукупність науково обґрунтованих заходів, спрямованих на підвищення продуктивності і економічної ефективності використання аграрно-ресурсного комплексу, охорону і розширене відтворення природних сільськогосподарських ресурсів, підвищення економічної ефективності функціонування АПК України і прискорений його вихід з кризового стану.

У системі державних регуляторів особливого значення сьогодні (коли треба завершувати аграрну реформу) набуває оцінка земель, її капіталізація, становлення ринку землі сільськогосподарського призначення.

Відсутність ринку землі не дозволяє запровадити іпотеку землі. Для створення і обслуговування іпотечного ринку необхідно внести зміни до законодавчих актів, законодавчо відрегулювати права і обов'язки покупців землі, стандарти визначення її вартості, створити надійну систему реєстрації прав на нерухомість.

Втілення всіх цих заходів в життя потребує активної участі всіх зацікавлених сторін, особливо держави. Через те, що основні причини складнощів майбутньої іпотеки, як правило, вбачаються в недосконалості земельного законодавства. Необхідним є ухвалення Верховною Радою України законів “Про ринок землі”, “Про державний земельний (іпотечний) банк”, “Про державний земельний фонд”.

Основним аргументом зняття мораторію є побоювання, що узаконення ринку землі, при відсутності тих, хто на ній працює, її

розкуплять вітчизняні олігархи і власники зарубіжних капіталів, а українські селяни залишаться без землі. Але для правових держав, якими є країни ЄС, це не є предметом турбот. Їх правові системи дозволяють поставити надійні перепони, виключити таку випадки. Вони стануть неможливими і в Україні, якщо вона стане правовою державою.

**Гамалюк Б. М.**  
*м. Львів*

## **КОНЦЕПЦІЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ, МІФ ЧИ РЕАЛЬНІСТЬ?**

Україною взято курс по реалізації концепції «Сталого розвитку». Так, 08 жовтня 1997р. при Кабінеті Міністрів України утворена Національна комісія сталого розвитку України, як консультативно-дорадчий орган, яка в подальшому трансформувалася у Національну раду із сталого розвитку України [1]. Результатом діяльності зазначеного органу стало те, що 24 грудня 1999р. Кабінетом Міністрів України, згідно принципів проголошених в Порядку денному на XXI століття, у заключних документах Конференції Організації Об'єднаних Націй з населених пунктів (ХАБІТАГ-II), яка відбулася в 1996 році у м. Стамбулі (Туреччина), та рекомендацій Європейської економічної комісії ООН прийнято Концепцію сталого розвитку населених пунктів. [2]. Також зазначені принципи лягли і в основі Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», яким задекларована діяльність по забезпеченню екологічно-збалансованого природокористування [3].

Таким чином законодавчі акти в Україні підводяться до основ концепції сталого розвитку.

Сутність даної концепції полягає у поєднанні економічного розвитку та збереженні навколишнього природного середовища. Згідно з цією концепцією, захист навколишнього середовища, економічний та соціальний розвиток є сумісним [4]. При цьому «сталий розвиток» розглядається як гармонійний, збалансований, безконфліктний прогрес всієї земної цивілізації в цілому, а також окремо взятих країн нашої планети за науково обґрунтованими планами (методами системного підходу), коли в процесі неухильного інноваційного інтенсивного (а не екстенсивного) економічного розвитку країн вирішується комплекс питань щодо збереження довкілля, ліквідації експлуатації, бідності та дискримінації як кожної окремо взятої людини, так і цілих народів чи груп населення, у тому числі за етнічними, расовими чи статевими

ознаками. Економічний розвиток здійснюється за рахунок використання поновлювальних природних ресурсів та зменшення можливих ризиків. При цьому розглядається можливість перерозподілу багатств та ресурсів із метою вирівнювання рівнів розвитку Півночі і Півдня планети. Фактично йдеться про новий, більш високий рівень регулювання світового економічного та соціального порядку. [5].

Але на жаль аналізуючи національне державотворення, можна прийти до висновку, що розуміння єдності людини і природи інколи не розглядається через призму владних відносин в частині забезпечення екологічних прав при державному управлінні, ігноруються стосунки людини з довкіллям, відношення людини до Землі як середовища її перебування, тому нерідко при ухваленні тих, або інших рішень, прийнятті нормативних актів посадові особи виходять за межі застосування основних принципів концепції «Сталого розвитку», чим завдають непоправної шкоди як суспільству, так і навколишньому природному середовищу в цілому. Отримана короточасна вигода в декілька разів перевищує збитки, які може понести суспільство в зв'язку із прийняттям рішення. Проголошення та декларування певних норм здебільшого на практиці в повній мірі не вирішує поставлених завдань. Причиною є проблема реалізації екологічних прав людини, тобто переведення встановлених на міждержавному та внутрішньо-державному рівні екологічних норм-стандартів у реально діючий механізм їх застосування. Саме недосконалість даного процесу в багатьох державах і є причиною певного скепсису, який нерідко спостерігається при розгляді питань визнання і особливо реального забезпечення екологічних прав людини. Аналізуючи дані процеси в державному управлінні, треба відмітити, що саме методи діяльності органів державного управління відіграють визначальне значення при реалізації і забезпеченні екологічних прав в державі. Згідно оприлюднених даних Центру ООН з прав людини, не менше половини людей у світі зараз серйозно страждають від порушення їх екологічних, соціальних, культурних та політичних прав. Труднощі ці посилюються глибокою економічною та соціальною кризою, що охопила Україну, Російську Федерацію та інші країни СНД.

Яким чином можна забезпечувати реалізацію задекларованих норм Концепції сталого розвитку є одним із важливих питань сьогодення. З розширенням знань про природу, закони її функціонування і розвитку, виникає необхідність адаптації державного управління використовуючи ці знання для збереження всього того, що створила сама природа, а саме створення форм та методів регулювання суспільних відносин які б

передбачали захист навколишнього природного середовища. Суворі статистика з приводу екологічних проблем людства свідчить про необхідність врегулювання відносин з приводу використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища на рівні державного та міждержавного управління. Дана діяльність має забезпечувати життєво необхідний для людей простір, а з допомогою певних форм та методів взяти цей процес під свій контроль.

### **Література**

1. Про утворення Національної ради із сталого розвитку України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009р. // Офіційний вісник України. – 2009. - № 73 (02.10.2009). - ст. 2502
2. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 1991р.// Офіційний вісник України. – 2000. - № 1 (21.01.2000) - ст. 6
3. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 року// Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 26 (30.06.2011). - ст. 218
4. Бартов В. Ф., Седов В. В. Концепции взаимодействия экономики и природы. – М.: Мысль, 1984. – 159 с., с. 91
5. В. Трегобчук. Концепція сталого розвитку для України. Вісник НАН України. — 2002. — № 2 //http://www.nbuv.gov.ua

**Гарасим В. В.,  
Дзяна Г. О.  
м. Львів**

### **ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙ У СФЕРІ ПІДГОТОВКИ, ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

Сьогоднішній час змін і реформ вимагає створення ефективної системи державного управління та державної служби, орієнтованої на запровадження стандартів демократії, похідними яких є демократичні інституційні стандарти професійної діяльності службовців. Для успішного виконання завдань та функцій держави державні службовці повинні не просто мати високий рівень професійної підготовки, але й відповідати вимогам загальноновизнаних європейських стандартів. Професіоналізація державних службовців має забезпечити розумно організоване, демократичне, правове та результативне державне управління.

Звідси, заслуговує на увагу запровадження інновацій у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, а відтак, і дослідження можливих ідей, підходів, моделей, концепцій та розроблення обґрунтованих рекомендацій щодо формування та розвитку їх в Україні.

Відповідно до Положення про порядок здійснення інноваційної освітньої діяльності, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 07.11.2000 р. № 522, інноваційною освітньою діяльністю у системі освіти є діяльність, що спрямована на розроблення й використання у сфері освіти результатів наукових досліджень та розробок. Освітніми інноваціями є вперше створені, вдосконалені освітні, навчальні, виховні, управлінські системи, їх компоненти, що мають істотно поліпшити результати освітньої діяльності[1].

З метою проведення до 2014 року цілісної та системної реформи у сфері підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, визначення шляхів і способів забезпечення підвищення їх професійної компетентності розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1198-р. від 28.11.2011 р. схвалено Концепцію реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (далі Концепція).

Основними проблемами діючої системи підвищення кваліфікації Концепція визначає:

- неврегульованість питань щодо визначення статусу навчальних закладів, що належать до системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та забезпечують підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;

- невідповідність наявних програм підвищення кваліфікації вимогам щодо діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування;

- відсутність механізму залучення депутатів місцевих рад до підвищення кваліфікації;

- відсутність прямого взаємозв'язку між підвищенням кваліфікації та кар'єрним зростанням.

Одним із принципів, за якими здійснюватиметься реформування системи підвищення кваліфікації, зазначено інноваційний характер навчання. Зокрема до шляхів впровадження в практику принципів здійснення реформування віднесено:

– визначення видів підвищення кваліфікації для відповідних категорій державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад із застосуванням інноваційних форм і методів професійного розвитку кадрів сфери державного управління та місцевого самоврядування;

– запровадження інноваційних методів оцінювання результатів підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад[2].

Поряд з тим, питання запровадження інновацій у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців ще не знайшли належного закріплення в законодавстві, недостатньо висвітлені в науковій літературі.

Створення сприятливих нормативно-правових умов запровадження інновацій у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців полягає у:

- визначенні мети, завдань інновацій;
- забезпеченості системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців формувати та реалізовувати потенціал нового;
- постійному моніторингу суспільного проблемного поля і адекватній реакції на зміни в ньому;
- формуванні кадрів, готових до сприйняття, генерації та впровадження інновацій;
- підтримці інновації на всіх стадіях їх розробки та втілення;
- стимулюванні та допомозі їх впровадження в життя;
- реалізації принципів наукової обґрунтованості.

Впровадження інновацій у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців полягає у необхідності створення нового змістовного контексту у відповідних навчальних програмах, планах та навчально-методичних матеріалах.

Сюди слід віднести, наприклад, розробку програм, які спрямовані на задоволення нагальних державних потреб, пов'язаних із процесами реформування або модернізації країни. В цих програмах потрібно, зокрема, розкривати питання щодо можливого впливу реформ або модернізації на громадян, на можливість соціального загострення, на вірогідність створення в окремих верствах населення атмосфери недовіри до реформ та проявлення протестних настроїв. При цьому, стає необхідним навчання слухачів технологіям ведення конструктивного діалогу з населенням з цих питань.



Таким чином, змістовна інноваційність вказаних програм може полягати в їх спрямованості на, по-перше, опрацювання новітніх державних документів, що безпосередньо стосуються питань реформування; по-друге – на опанування слухачами практичних моделей публічного обговорення цих документів[3].

Методичний аспект впровадження інновацій у підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування полягає у застосуванні так званих нетрадиційних методів навчання. В останніх нормотворчих документах, спеціалізованій літературі до цих методів відносять інтерактивну технологію навчання, тренінги, стажування, дистанційне навчання тощо. В цих документах недостатньо приділено уваги, на наш погляд, такому питанню, як візуальне забезпечення навчального процесу, або питанню закладення засад самостійного вивчення слухачами матеріалів з метою підвищення професійної кваліфікації.

При необхідності можна знайти багато прикладів того, як впроваджуються методичні інновації у підвищення кваліфікації слухачів, проте наголос слід робити не тільки на наявності певних інновацій, але й на їх системності, достатності, швидкості самого інноваційного процесу.

Для ефективного запровадження інновацій у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців важливу роль відіграє інноваційний розвиток закладів, які здійснюють цю діяльність.

До основних принципів, що забезпечують ефективність інноваційного розвитку закладів підвищення кваліфікації державних службовців можна віднести[4]:

- доступність – надання можливості кожному слухачу використовувати різні форми підвищення кваліфікації;

- рівність – кожен слухач має однакові умови для реалізації здібностей;

- науковість і відповідність змісту інноваційної діяльності та програм підвищення кваліфікації сучасним досягненням науки, використання вітчизняного та зарубіжного досвіду;

- демократизм – вільний вибір слухачами форм і методів підвищення кваліфікації та формування навчального плану з урахуванням їх потреб і побажань;

- незалежність – формування програм інноваційного розвитку на науковій та об'єктивній основі без стороннього впливу (політичних партій, релігійних організацій та ін.);

– поєднання теорії з практикою; інноваційний процес підвищення кваліфікації передбачає не тільки оволодіння сучасними теоретичними розробками в галузі державного управління, а й ознайомлення з роботою базових установ та організацій, проведення стажування;

– індивідуалізація навчання – багатоваріантність видів підбору відповідної форми підвищення кваліфікації для конкретного посадовця в залежності від його освітнього рівня, спеціальності, досвіду роботи та інших чинників;

– випередження – перспективне впровадження новітніх освітніх технологій, надання знань щодо сприяння інноваційним процесам;

– економічна співмірність витрат на інноваційний розвиток та на результати інноваційної діяльності;

– конкурентоздатність – створення належних умов, матеріально-технічної та методичної бази для забезпечення відповідного рівня навчання слухачів.

Основними напрямками запровадження інновацій у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців є насамперед забезпечення сприятливих нормативно-правових умов, створення нового змістовного контексту у відповідних навчальних програмах, планах та навчально-методичних матеріалах, застосування так званих нетрадиційних методів навчання. Здійснення всіх цих процесів обов'язково повинно супроводжуватись із інноваційним розвитком закладів, які забезпечують навчання державних службовців.

### **Література**

1. Про затвердження Положення про порядок здійснення інноваційної освітньої діяльності: Наказ МОН України від 07.11.2000 р. № 522 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0946-00>.

2. Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України N 1198-р. від 28.11.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1198-2011-p>.

3. Про деякі аспекти впровадження інновацій у підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [cprk.crimea.ua/wp-content/uploads/2012/01/sidorov-vladimir.doc](http://cprk.crimea.ua/wp-content/uploads/2012/01/sidorov-vladimir.doc).

4. Науково-практичні засади формування та розвитку інноваційного управління підвищення кваліфікації державних службовців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/3/11.pdf>.

Гонтар З. Г.  
м. Львів

### **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ КАДРОВИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ПОЖЕЖНОЇ ОХОРОНИ ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ (1921 – 1939 рр.)**

Після закінчення Першої світової війни, через те, що чимало пожежних не повернулися з фронту, виникла гостра потреба у кваліфікованих кадрах вогнеборців. До причин, що зумовили незадовільний стан пожежного захисту, особливо на селі, слід віднести й низький рівень професійної підготовки і теоретичних знань рядового складу і навіть тих, хто їх очолював. Часопис “Start” з цього приводу зазначав, що на керівні посади в командах призначаються люди “...які не мають нічого спільного з пожежництвом і ніколи не стикалися з життям пожежників” [8]. З 1923 р. Польський уряд забов’язав Малопольську спілку пожежної охорони взятися за організацію курсів з підготовки кадрів для пожежних формувань. Ці курси почали діяти у Львові, Станіславі, Коломиї, Калуші, Надвірній і Городенці. У 1925 р. на честь 50-річчя існування малопольського Союзу пожежної охорони в м. Львові відбувся 18-й загальнодержавний з’їзд пожежників. У роботі з’їзду взяли участь 5 тисяч пожежних делегатів. На полігоні у м. Сокалі були проведені показові навчання пожежних. Тут було зібрано понад 20 тисяч осіб. Були навіть закордонні делегації.

У 1926 р. за вказівкою польського уряду в Тернопільському воеводстві був створений пожежний інструкторат при Малопольському Союзі пожежної охорони, а в 1928 р. інструкторат пожежництва, для якого Малопольський Союз пожежної охорони виділив окреме бюро разом з персоналом помічників [9]. Для професійної підготовки спеціалістів з пожежної справи було видано ряд фахових видань (Підручник для пожарничих стягів в містечках і селах, 1927 р., Тактика пожарна, 1928 р., Настанова про охорону від пожеж, 1936 р. та інші).

При сприянні Міністерства військових справ у літній та зимовий сезони, починаючи з 1927 р., почали регулярно проводитися кількатижневі курси для представників пожежних команд з військового

та фізичного виховання. Їх випускники повинні були розгорнути відповідну діяльність у своїх формуваннях. Зокрема, у 1928 р. був проведений 4-тижневий курс із підготовки пожежних інструкторів. Для теоретичного викладу дисциплін і практичних занять до Львова були запрошені найкращі фахівці краю з даних питань. До курсової програми було включено 14 предметів. Навчання тривало по 12 годин щодня [3].

Слід зазначити, що державна система підготовки фахівців пожежної безпеки у Галичині у міжвоєнний період не могла охопити широкий загал провінційних добровільних дружин, відтак старшина українського “Сокола-Батька” взяла на себе це завдання, хоча її можливості були досить обмеженими. Проте керівник пожежної референтури Любомир Огоновський налагодив широкомасштабну діяльність у галузі фахового вишколу як провідників сільських філій та осередків “Сокола-Батька”, так і членів добровільних пожежних дружин. Для реалізації цих заходів у складі генеральної старшини “Сокола-Батька” існували посади пожежних референтів.

Перші післявоєнні курси з навчання керівників добровільних пожежних команд у складі сільських товариств “Сокола-Батька” були відновлені 1922 р. Усвідомлюючи вагомість курсів в організаційному будівництві сокільства, Пожежницька секція “Сокола-Батька” вже 9-14 травня 1922 р. скликала на курси 50 слухачів. Їх програму уклав С.Гайдучок у співробітництві з В.Будзиновським, ініціатором розвитку пожежної справи у сокільському рухові з часів головування 1901–1908 рр. [4].

Для проведення занять безпосередньо в добровільних пожежних командах Галичини регулярно виїжджали в села і містечка спеціальні фахово підготовлені інструктори. Крім того, Головна управа “Сокола-Батька” постійно надсилала в периферійні осередки організаційних референтів, серед яких були фахівці пожежної справи В.Будзиновський, Л.Огоновський, О.Дражньовський, Р.Турка. До речі, саме організаційна секція робила потужний внесок у процес підготовки кадрів, проведення регулярного навчання сільських пожежників. “Щоби успішно повести сокільську працю краю,- відзначалося у звіті Головної управи за 1923 рік,- відбуто ряд повітових і місцевих курсів, які мали вишколити сокільських робітників. Програму курсів підготував проф. Гайдучок, в яку входили: 1) ідеологія українського сокільства, 2) пожарництво і гігієна, 3) руханка, 4) праця в товаристві [1]”.

За даними часопису “Вісті з Лугу”, наприкінці 1925 року на базі двох лугових товариств із 500 членами у Серафинцях (повіт Городенка) відбувся пожежно-руханковий курс за участю 20 організацій. Це був

один з перших і найбільших таких заходів. Ним керував голова товариства Р. Дашкевич. Чимало подібних заходів для луговиків і соколів проводилися й у наступні роки. Великою популярністю серед них користувався підручник В. Будзиновського з антипожежної діяльності, виданий накладом у 3 тис. примірників спеціально для молодіжних організацій. У зазначений період виступи із “сикавкою” й інші “пожежні вправи” були одним з основних елементів численних свят і фестин сокільських та січових і лугових організацій. Однак у наступному десятиріччі вони майже зникли з програм цих головних публічних репрезентативних виступів, що демонстрували характер діяльності і рівень вишколу членів цих товариств [6].

Для курсів розроблялися практичні вимоги та морально-етичні засади антипожежної діяльності як невід’ємного складника загальних організаційно-ідеологічних програм. Чільне місце серед праць, присвячених організації пожежної справи в середовищі української молоді, посідає робота Семена Горука “На соколиних крилах: poradnik для “Соколів” і “Січей”, яка була першим ґрунтовним посібником для товариств Галичини до кінця 30-х рр. ХХ ст. Публікації методичного змісту належали Степанові Гайдучкові, колишньому санітарному поручнику 4-ої Золочівської бригади УГА, який опублікував десятки праць на сторінках західноукраїнських часописів. Сини І. Франка Тарас і Петро, працюючи довгий час на ниві українського сокілства і пласту, опублікували низку праць: “Розвій руханки серед українців”, “Руханкова справа на Великій Україні” та ін. У 1923 р. в Коломиї була видана книга Т. Франка “Історія й теорія руханки”, в якій розкрита генеза та особливості розвитку сокільського руху на українських землях [5].

У концентрованому вигляді суть завдань антипожежної діяльності українських громадських товариств передає програмна стаття офіційного органу товариства “Луг”, де від його членів вимагалася карність, швидкість, жертвність, обов’язковість участі у пожежах “якийби то пожежар не був і чиє би майно не горіло”. Застерігалася від можливих провокацій, що можуть учинити “ворожі чинники”, відмовляючи від виїзду на пожежу. Зобов’язувалося вживати усіх можливих заходів щодо придбання антипожежних знарядь та проведення з ними системного вишколу [2]. У “тижневих програмах” діяльності лугових організацій, які склалися його очільниками, протипожежній діяльності відводилося 20-30 % від загального обсягу самовиховної роботи.

Починаючи від 1934 р., згідно з прийнятим законом “Про захист від пожеж”, у містах з населенням більше 40 тисяч осіб в обов’язковому

порядку почали вводити професійні пожежні команди. Також пожежні команди були сформовані на фабриці пожежного обладнання “Унія стражацька”, залізниці. Після приєднання до міста селища Замарстинів, Знесіння (місцевість), Голоско, Левандівка, Клепарів тут також були створені пожежні команди.

З наближенням Другої світової війни Міністерство внутрішніх справ Речі Посполитої 24 березня 1939 р. видало розпорядження про підготовку кадрів пожежної служби для організації протиповітряного і протигазового захисту [7]. Для цього передбачалось звільнити від проходження військової служби найбільш кваліфікованих членів професійних пожежних команд, добровільних і заводських пожежних формувань. Вони мали пройти перенавчання у пожежних частинах під керівництвом фахівців – членів Технічного корпусу пожежної охорони, а також офіцерів і молодших офіцерів державної пожежної охорони.

### **Література**

1. Вовчаста Н. Я. Ретроспективний аналіз утворення й розвитку системи підготовки фахівців пожежно-рятувальної служби в Україні / Н.Я.Вовчаста // Педагогіка, психологія та медико-біологічні проблеми фізичного виховання і спорту: монографія за ред. проф. Єрмакова С.С. – Харків: ХДАДМ (ХХІІ), 2007. – № 3. – С. 31.
2. Під нинішню хвилю // Вісті з Лугу. – 1930. – Ч. 9. – С. 4-7.
3. Попович С. Пожежництво в історії Галицького краю (1772-1939). Львівщина / С.Попович. – Львів: [б.в.], 2006. – С.264.
4. Трофим’як Б. Гімнастично-спортивні організації в національно-визвольному русі Галичини (друга пол. ХІХ – перша пол. ХХ ст.) / Б.Трофим’як. – Тернопіль: Економічна думка, 2001. – С.158.
5. Трофим’як Б. Розбудова “Соколом-Батьком” українства Галичини в добу польської окупації, 1919–1939 рр. / Б.Трофим’як // Наукові записки ТДПУ імені Володимира Гнатюка. Серія: Історія. – 2002. Вип. 2.–С. 35–40.
6. Федорак Н. Діяльність українських громадських товариств з ліквідації стихійних лих і пожеж у Галичині у міжвоєнний період / Н.Федорак // Історія України. Наукові виклади. – 2010. – № 1. – С.38.
7. Historia państwa i prawa Polskie. 1918 – 1939. – Warszawa: PWN, 1962. – Cz. I. – 416 s.
8. Start. – 1932. – № 12. – S. 53.
9. Tymowski M. Historia Polski / M.Tymowski, J.Kieniewicz., J.Holzer.– Warszawa: Editiors spotkania, 1990. – 381 s.

Дзяна Г. О.,  
Дзяний Р. Б.  
м. Львів

## ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ

Людина досягла висот сучасної цивілізації завдяки тому, що постійно змінювала природу у відповідності зі своїми цілями. Люди досягали цілей, на які розраховували, але одержували наслідки, яких не чекали. Екологічна ситуація в Україні дотепер характеризується як кризова. Одним із чинників, що зумовлює таке становище, є нагромадження великої кількості твердих побутових відходів (ТПВ), поводження з якими перетворилося на складну еколого-економічну проблему як міст, так і сільських населених пунктів.

З часу набуття Україною незалежності проблема відходів є постійно актуальною. Вона носить системний, міжгалузевий і загальнодержавний характер. Зволікання з її розв'язанням несе загрозу для навколишнього природного середовища та здоров'я людей, негативно впливає на соціально-економічний розвиток країни. Протягом останніх років загальні обсяги утворення промислових і побутових відходів в Україні безперервно зростали. Згідно з державною статистикою, у 2010 р. у сфері виробництва і споживання утворилося 419,2 млн т відходів. Переважна частина утворених відходів (417,5 млн т, або 99,6 %) IV класу небезпеки; 1,1 млн т, або 0,3 % відходи III класу небезпеки. Відходи I та II класів небезпеки становили відповідно 5,0 тис. та 506,5 тис. т. За даними Держкомстату України загальний обсяг накопичення відходів на 2011 р. становив 13,3 млрд т.[2].

В Україні зростають також обсяги утворення та вивезення на полігони ТПВ. За даними Мінрегіонбуду в 2010 р. їх утворилося близько 50 млн. м<sup>3</sup> (або 1,5 м<sup>3</sup>/людину), що становить близько 12 млн. тонн (або 370 кг/людину). Тільки 7% побутових відходів переробляється і утилізується: з них 3% – завдяки роздільному збору відходів і переробці вторинної сировини (1% завдяки заготівельним пунктам), 4% – спалюється на двох сміттєспалювальних заводах – в Києві, Дніпропетровську та сміттєспалювальній установці в Люботині Харківської області. В Україні налічується близько 5 тисяч сміттєвих звалищ, які займають понад 8 тис. га; щорічно з'являється 35 тис. несанкціонованих звалищ. Перевантажених сміттєзвалищ – 314 (17%),

таких, що не відповідають нормам екологічної безпеки, – 897 (20%). Послугами з вивезення охоплено лише 74 % населення [1].

Середній тариф на ТПВ в Україні становить 31 грн/м<sup>3</sup>, у т.ч. за захоронення – 9 грн/м<sup>3</sup>. Такі тарифи значно нижчі, ніж світові, що не дає підприємствам цієї сфери можливості дотримуватися відповідних технологічних норм та правил при здійсненні своєї діяльності, а також впроваджувати сучасні технології. Дотації на розвиток і утримання санітарного очищення у 2010 році склали близько 162 млн. гривень, а середній показник зношеності спеціального автотранспорту для збирання і перевезення ТПВ, кількість якого понад 4000 одиниць, сягає 70% [4]. В Україні існує потреба в будівництві нових полігонів – 670 одиниць.

Зрозуміло, що проблема ТПВ настільки нагальна, що вже давно потрібно було її вирішити. Питань до екологічності роздільного збору відходів немає, питання тільки в підходах і схемах, які будуть впроваджені. Роздільний збір відходів хоч і не вирішить повністю питання утилізації ТПВ, але дозволить зменшити кількість відходів на 25-30%. Роздільний збір відходів – це перше, що необхідно робити в сфері впровадження сучасного поводження з ТПВ. Екологічну і економічну доцільність довели приклади і розвинутих країн, і країн, що розвиваються. До речі, запровадження системи роздільного збору відходів на 4 фракції (папір, скло, пластик, загальні відходи) в містах і в сільській місцевості є однією з умов вступу в ЄС.

В Україні вперше комплексна оцінка ситуації з поводженням із ТПВ була зроблена за підтримки DANCEE (Данське екологічне співробітництво з країнами Східної Європи). Результати дослідження були презентовані в квітні 2004 року в “Національній стратегії поводження з твердими побутовими відходами в Україні”. На жаль, ця стратегія так і не була впроваджена, а напрацьовані нею рекомендації використовувались лише на словах. Зараз проводиться робота щодо розробки подібної стратегії до 2020 року.

З 2004 року більше не було підготовлено жодного комплексного документа щодо поводження з відходами. Тільки в червні 2011 року Муніципальна програма врядування та сталого розвитку (МПВСР), яка впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні, презентувала аналітичне дослідження “Системи поводження з твердими побутовими відходами в українських містах, роль міського населення в роздільному збиранні сміття та рекомендації для органів місцевого самоврядування” [6].

Важливою складовою впровадження роздільного збирання побутових відходів є проведення освітньої роботи серед населення,



консультацій з громадськими організаціями, декларування екологічних наслідків і забезпечення відкритого доступу до екологічної інформації.

Екологічна ситуація у Львівській області, так само як в Україні загалом, залишається напруженою, що створює низку проблем для її мешканців. Серед основних причин такого стану – накопичення значних обсягів відходів, відсутність ефективних способів їх збирання, зберігання та видалення. Останнім часом загрозливих масштабів набула проблема практично неконтрольованого зростання кількості побутових і промислових відходів, збільшується число звалищ з їх накопичення, експлуатація більшості яких здійснюється з порушенням проектних рішень та правил безпеки. На Львівщині мешкає 2,6 мільйонів людей. Орієнтовно 700 тисяч тонн сміття генерує область щорічно. Лише місто Львів із прилеглими територіями збирає 225 тисяч тонн відходів на рік [5].

Зокрема, на території Львівщини, за даними Державного управління охорони навколишнього природного середовища у Львівській області, щорічно утворюється близько 5,0 млн м<sup>3</sup> твердих побутових відходів, з яких централізованим збором та захороненням охоплено тільки 1,8 млн м<sup>3</sup>, що становить 36 % від їх загальної кількості. Решта 64 % побутових відходів вивозиться стихійно.

Станом на початок 2012 р. на території Львівської області налічувалось 671 сміттєзвалище, із яких лише 17 мали дозвільні документи для експлуатації. Більшість сміттєзвалищ працюють у режимі порушення проектних показників щодо обсягів нагромадження відходів. Загальна площа під твердими побутовими відходами становить 475,0 га, або 0,022 % загальної території Львівщини (рис. 1) [3].



**Рис. 1. Кількість сміттєзвалищ по адміністративних районах Львівської області**

Слід відзначити, що наявні на території Львівської області сміттєзвалища не відповідають вимогам екологічно безпечного захоронення побутових відходів, а тому жодне з них не можна назвати полігоном твердих побутових відходів. Зокрема, Львівське міське сміттєзвалище у селі Грибовичі Жовківського району входить у перелік екологічно небезпечних об'єктів Львівщини. Найбільші нарікання викликає робота сміттєзвалищ у містах Трускавці, Дрогобичі, Бориславі, Стрию, Золочеві, Самборі, Городку, Новому Роздолі, Ходорові, Комарно, Лопатині, Великих Мостах та ін.

Через неефективну діяльність місцевих органів влади та самоврядування по виконанню наданих повноважень з обліку безгосподарних відходів, умов з їх поводженням та здійсненню контролю, значна кількість відходів вивозиться в невизначені та несанкціоновані місця, на землі сільськогосподарського та лісгосподарського призначення.

Так, переважна більшість місцевих державних адміністрацій не виправдано обмежують свою діяльність лише розробленням програм поводження з твердими побутовими відходами, до того ж вони, переважно, носять формальний характер; заходи, визначені програмами не виконуються, унеможливується здійснення ефективного контролю за їх реалізацією. У Львівській області розроблена й затверджена “Програма поводження з ТПВ на 2007-2015 роки”, проте, вона є декларативною і фактично не виконується, оскільки заходи цієї програми є узагальненими і охоплюють райони області та м. Львова без окремого виділення самого міста.

У зв'язку з цим, 14 листопада 2012 року на пленарному засіданні Львівської міської ради депутати прийняли ухвалу про затвердження Комплексної екологічної програми на 2012-2016 роки для міста Львова. Екологічна програма, розроблена інститутом екології Карпат НАН України, у першій частині висвітлює стан природних ресурсів у місті, окреслює основні чинники, які негативно впливають на екологічний стан. Друга частина програми – це заходи, які необхідно провести для покращення екологічної ситуації у Львові і для більш комфортного життя мешканців та гостей міста. Основні проблеми, шлях до вирішення яких передбачає Комплексна екологічна програма, – це зменшення викидів шкідливих речовин в повітря, уникнення неприємного запаху у місті. Щодо захоронення відходів – це будівництво полігону та упорядкування сміттєзвалища.

Крім того, варто зауважити, що робота Муніципальної програми врядування та сталого розвитку, яка впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні, спрямована на залучення публічно-приватного

партнерства у систему поводження з побутовими відходами. Набутий Програмою досвід зі сприяння врядуванню за широкої участі громадян для покращення якості життя населення у 29 містах України свідчить про готовність до підтримки Програмою сфери поводження з побутовими відходами на національному та муніципальному рівнях та до участі разом із Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, іншими зацікавленими організаціями у розробленні оновленої стратегії поводження з побутовими відходами у населених пунктах України.

### **Література**

1. Баськов О. Поводження з твердими побутовими відходами: підсумки 2011 року та прогнози на 2012. [Електронний ресурс] / О. Баськов. // 5 січня 2012 р. – Режим доступу : <http://ecoclubua.com/2012/01/povodzhennya-z-tverdymy-pobutovymy-vidhodamy/2/>.

2. Виговська Г.П. Концептуально-методологічні засади вирішення проблеми відходів в Україні. Независимое агентство экологической информации [Електронний ресурс] / Г. П. Виговська, В.С. Міщенко – Режим доступу: [waste.ua/cooperation//2012/vigovska.htm](http://waste.ua/cooperation//2012/vigovska.htm).

3. Екологічний паспорт Львівської області. [Електронний ресурс]. Львів – 2012 р. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/content/article/5986>.

4. Ігнатенко О.П. Побутові відходи – правила гри на ринку. / О.П.Ігнатенко // Практичний посібник. – Київ, 2011. – 192 с.

5. Комплексна екологічна програма на 2012-2016 рр. для міста Львова. [Електронний ресурс]. Львів – 2011 р. – Режим доступу: [www.cityadm.lviv.ua](http://www.cityadm.lviv.ua).

6. Системи поводження з ТПВ в українських містах, роль місцевого населення в роздільному збиранні сміття та рекомендації для органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Київ : ПРООН/МПВРС, 2011. – Режим доступу : [msdp.undp.org.ua / data / publications/recycle-2011.pdf](http://msdp.undp.org.ua/data/publications/recycle-2011.pdf).

**Доміна А. О.**  
*м. Хмельницький*

### **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТЕХНОГЕННОЮ БЕЗПЕКОЮ**

З позицій організаційно-функціонального аналізу державне управління техногенною безпекою є складовою системи державного

управління та національної безпеки, оскільки має суттєве значення в досягненні ступеня захищеності суспільства від надзвичайних ситуацій техногенного характеру (рис. 1).

Основні напрямки національної безпеки, визначені виходячи з пріоритетних національних інтересів України та розмежовані по сферах, однак в Законі України «Про основи національної безпеки України» техногенна безпека не визначена як окрема сфера. Правовою основою забезпечення техногенної безпеки є Конституція України, закони України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про правові засади цивільного захисту», «Про аварійно-рятувальні служби» тощо.

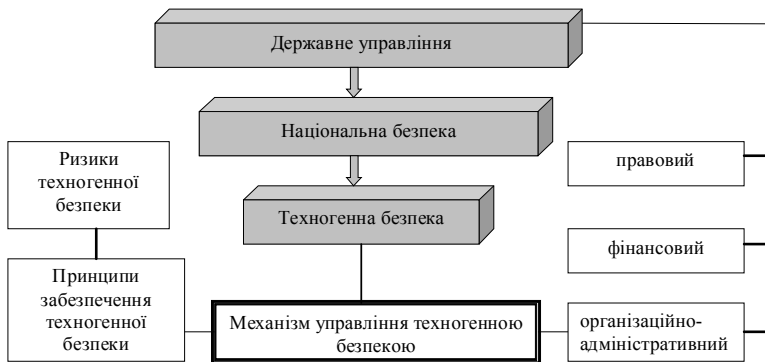


Рис. 1. Техногенна безпека в системі державного управління

Однак законодавче визначення основних засад техногенної безпеки, державного нагляду та експертної діяльності у сфері техногенної безпеки потребує розробки окремого закону.

Розроблено проект Закону України «Про техногенну безпеку», який знаходиться на стадії доопрацювання. Цей Закон спрямований на забезпечення на території держави умов найбільш безпечного проживання людини, захисту її життя та здоров'я і довкілля від шкідливого впливу техногенно-небезпечних об'єктів, визначає основні правові, економічні та організаційні засади забезпечення техногенної безпеки, регулює відносини між суб'єктами господарювання, у власності чи користуванні яких знаходяться об'єкти підвищеної небезпеки та потенційно небезпечні об'єкти, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх повноваження, іншими фізичними та юридичними особами незалежно від виду їх діяльності та форм власності, і порядок діяльності у цій сфері [1].

Органи державного управління техногенною безпекою (ВРУ, КМУ, ЦОВВ), оцінюючи рівень загроз, розробляють комплекс заходів і приймають відповідні державно-управлінські рішення про необхідні дії. Тобто можна говорити про процес управління ризиками, який передбачає прогноз, виявлення і нейтралізацію загроз.

Даним законопроектом визначено наступні принципи управління ризиками:

1) адекватне визначення небезпек і загроз в імовірнісній постановці і визначення механізмів їх зниження на базі інженерно-технічних, організаційних і економічних заходів;

2) адекватне визначення можливих негативних наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (переважно в еквівалентних статистичних величинах людських втрат і економічних збитків) і розробка комплексних заходів по зниженню негативних наслідків за рахунок систем захисту, попередження та моніторингу [2].

Процес державного регулювання у сфері управління ризиком повинен включати: оцінку і прогноз ризиків та зниження їх рівня до прийняттого. У загальному вигляді метою управління ризиками має бути забезпечення стійкого розвитку взагалі і техногенної безпеки зокрема. При цьому можна припустити, що кризи, катастрофи, надзвичайні ситуації та їх подолання – об’єктивний компонент процесу розвитку, який поряд із негативними сторонами містить у собі нові можливості розвитку суспільства [3].

Узагальнюючи визначення науковців, сформулюємо наступне визначення механізму державного управління техногенною безпекою – штучно створена складна система, призначена для досягнення ступеня захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від надзвичайних ситуацій техногенного характеру, яка має визначену структуру і здійснюється на науково обґрунтованих принципах.

Формування механізму державного управління техногенною безпекою повинно здійснюватись на науково обґрунтованих принципах. Зокрема можна виокремити наступні:

– принцип цілеспрямованості – передбачає створення цілеспрямованої системи, в якій всі елементи складають єдиний механізм, спрямований на вирішення одного завдання;

– принцип безперервності та надійності – проявляється у створенні організаційних, економічних, правових та інших умов, за яких досягається стабільність і безперервність ефективного функціонування об’єкту управління. Вирішення цього завдання забезпечується погодженістю

функціонування функціонування суб'єкту управління з об'єктом управління, наявністю управлінських технологій, процедур та важелів;

– принцип планомірності – передбачає що механізм управління повинен бути спрямований на вирішення як поточних, як і довготермінових завдань;

– принцип динамізму – допускає, що механізм управління має високу адаптивність до змін внутрішнього і зовнішнього середовища;

– принцип несуперечливості законам управління - суть полягає в тому, що повинен бути передбачений комплекс заходів, спрямованих а подолання конфліктно-антагоністичних форм розвитку суперечностей, які пронизують закони, формування механізму управління. Розрізняють два основні способи дії управлінських законів: 1) стихійний; 2) через свідоме створення сприятливих умов для використання прогресивних тенденцій у дії цих законів [4].

Отже сучасне розуміння техногенної безпеки потребує більш широкого погляду на вирішення проблеми її забезпечення та удосконаленню механізмів державного управління нею.

### **Література**

1. Кальченко В. М. Проект Закону України «Про техногенну безпеку». [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_2?id=&pf3516=3438&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=3438&skl=7)

2. Там само....

3. Шпильовий І. М. Державне регулювання природно-техногенної безпеки України на основі ризик-орієнтованого підходу. [Електронний ресурс] Режим доступу <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2006-2/txts/GALUZEVE/06simorp.pdf>

4. Рудніцька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.В. Механізми державного управління: сутність та зміст / За заг. наук. ред. д.е.н., проф. Лесечка М.Д., к.е.н, доц. Чемериса А.О. - Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.

**Жиденко Н. А.**  
*м. Київ*

### **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ПРАЦІВНИКІВ**

У січні 2012 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про професійний розвиток працівників», яким визначені правові,

організаційні та фінансові засади функціонування системи професійного розвитку працівників, конкретизовано порядок атестації працівників, підтвердження їх кваліфікації, а також саме поняття «професійне навчання працівників». Згідно із зазначеним законом, метою державної політики у сфері професійного розвитку працівників є підвищення їх конкурентоспроможності відповідно до суспільних потреб шляхом сприяння роботодавцю в ефективному використанні праці та забезпеченні досягнення належного професійного рівня працівниками [4].

Заходи, що призводять до якісних змін людських ресурсів сучасних організацій та підприємств, зазвичай пов'язують з професійним навчанням і розвитком. *Професійний розвиток* в сучасній літературі розглядається як основний результат навчання. Його визначають як системно-організований процес безперервного професійного навчання працівників для підготовки їх до виконання нових виробничих функцій, професійно-кваліфікаційного просування, формування резерву керівників та вдосконалення структури персоналу, забезпечення і організацію процесу навчання для досягнення поставлених організацією цілей, а також удосконалення навичок та вмінь, розширення обсягу знань, підвищення компетенції, схильності до навчання і ентузіазму співробітників на всіх рівнях організації, що сприяє безперервному зростанню [3, с. 259].

Професійний розвиток працівників – це складна система та безперервний процес, що реалізовується через комплекс освітніх, практичних, соціально-культурних, комунікаційних та мотиваційних заходів, спрямованих на навчання, підвищення кваліфікації, розвиток ділових якостей, соціально-особистісний розвиток, оцінку та адаптацію персоналу до виробничих та організаційних змін [1, с. 132].

Професійний розвиток персоналу здійснюється через професійне навчання. Співак В.А. зазначає у своїх працях: «навчання персоналу має на меті підвищення адекватності якостей робочої сили вимогам робочих місць, забезпечення розвитку працівників і ефективніше використання їх потенціалу, розширення кругозору і підвищення задоволеності працею, забезпечення просування по службі, задіявання чинників інтересу до праці, забезпечення потреби підприємства в кадрах за рахунок внутрішнього ринку праці» [5, с. 48].

Відповідно до Закону України «Про професійний розвиток працівників» від 12 січня 2012 року поняття «професійне навчання працівників» визначають як «процес цілеспрямованого формування у працівників спеціальних знань, розвиток необхідних навичок та вмінь,

що дають змогу підвищувати продуктивність праці, максимально якісно виконувати функціональні обов'язки, освоювати нові види професійної діяльності, що включає первинну професійну підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації працівників відповідно до потреб виробництва».

Важливими напрямками організації та здійснення професійного навчання на виробництві, згідно із Законом України «Про професійний розвиток працівників», є розроблення поточних перспективних планів професійного навчання працівників підприємства; організація професійного навчання працівників безпосередньо на підприємстві (в організації, установі) та на умовах договорів у професійно-технічних, вищих навчальних закладах; інших підприємствах; добір викладачів, майстрів (інструкторів) виробничого навчання, організація підвищення їх кваліфікації; комплектація навчальних груп; методичне забезпечення навчального процесу, розробка робочих навчальних планів та програм; участь в організації роботи кваліфікаційних комісій; розробка заходів щодо створення і розширення навчально-виробничої бази, придбання або виготовлення навчально-наочних посібників, обладнання та технічних засобів навчання; організація навчання молодих спеціалістів під час проходження стажування на підприємстві; вивчення, узагальнення та поширення досвіду найкращої роботи з професійного навчання кадрів; підготовка статистичної звітності з професійного навчання кадрів на виробництві, аналіз результатів та оцінювання ефективності роботи з професійного навчання персоналу; підготовка пропозицій з питань професійного навчання персоналу для включення в колективні угоди підприємства [4].

На основі осмислення концептуальних засад професійного розвитку працівників на методологічному, теоретичному і практичному рівнях доведено, що необхідним чинником ефективного здійснення даного процесу є його функціонування як педагогічної системи. Встановлено, що основними системоутворюючими компонентами цілісної системи професійного розвитку працівників в умовах неперервної освіти є: цінності, мотиви, мета, зміст, технології, законодавчо-нормативна база освітнього процесу і професійної діяльності, самоосвіта, саморозвиток, пролонгований контроль, кінцевий результат (зростання готовності до професійної діяльності, конкурентоздатності, професійної компетентності) [3, с. 381].

Як зазначає російська дослідниця *Ю.Галагузова*, професійне навчання передбачає три можливі вектори просування людини в освітньому просторі: вектор руху «вперед» – по напрямку



вдосконалення професійної кваліфікації, професійної майстерності (горизонтальна складова одного рівня освіти); вектор руху «вгору» – по ступенях і рівнях освіти (вертикальна складова) і вектор руху «паралельно» – різнорівневе одночасне навчання на основі потреб особистості і соціально-економічних умов у суспільстві [2, с. 154].

На думку *І.Зазюна* існує ще один вектор руху людини в освітньому просторі – «від прямої», який зумовлюється оволодінням додатковими спеціалізаціями, що забезпечує розширення діапазону сфери можливої професійної діяльності і виконуваних функцій [6, с. 87].

Таким чином, професійний розвиток виступає процесом, важливим як для конкретного працівника, так і для організації, оскільки «організації навчаються тільки через індивідів, що навчаються». Обидві сторони зацікавлені в ньому і несуть відповідальність за його результати. Для працівника розвиток означає зростання його компетентності, а відповідно вартості і конкурентоспроможності на ринку праці, а для організації – досягнення її цілей, стійке підвищення ефективності функціонування, можливість трансформації в організацію, що навчається.

Враховуючи вищезазначене, видається правомірним розглядати професійний розвиток як поняття, невіддільне від навчання, але ширше від нього за масштабністю змін та наслідками впливу на організаційну діяльність і особистість працівника. Оскільки знання, вміння, навички, способи їхньої реалізації в діяльності, саморозвитку і спілкуванні особистості і рівень успішності взаємодії особистості з соціальним середовищем охоплюються поняттям професійної компетентності, видається правомірним визначити професійний розвиток як системно-організований процес удосконалення існуючих, або набуття нових компетенцій, що ведуть до покращення діяльності працівника зараз або в майбутньому і забезпечують досягнення поставлених організацією цілей.

### Література

1. Борисова Е. А. Управление персоналом для современных руководителей. – СПб.: Питер, 2003. – 445 с.
2. Галагузова Ю. Н. Теория и практика системной профессиональной подготовки социальных педагогов : дис. ... д-ра пед. наук : 14.00.08 / Галагузова Юлия Николаевна. – М., 2001. – 373 с.
3. Гриньова В. М. Адміністративне управління трудовим потенціалом. Навчальний посібник / В. М. Гриньова, М. М. Новікова,

М. М. Салун, О. М. Красноносова; [За ред. докт. екон. наук, проф. В. М. Гри-ньювої]. – Харків: Вид. ХНЕУ, 2004. – 428 с.

4. Закон України «Про професійний розвиток працівників» // Довідник кадровика. – 2012. – № 3(117). – С. 48–52.

5. Спивак В.А. Организационное поведение и управление персоналом: Уч. пособие. – С-Петербур., Москва – Харьков – Минск, 2000. – 416 с.

6. Педагогічна майстерність: Підручник / І. А. Зязюн, Л. В. Крамущенко, І. Ф. Кривонос та ін.; За ред. І. А. Зязюна. – К.: Вища шк., 1997. – 349 с.

**Заблоцький В. В.**  
*м. Луганськ*

## **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ЧИННИКИ, ЯКІ ВПЛИВАЮТЬ НА ЙОГО МОДЕРНІЗАЦІЮ І РОЗВИТОК**

Удосконалення стилю державного управління є однією із засад реалізації державної політики. Слід зазначити, що де які державні науковці відзначають стиль управління, як сукупність стійких методів вирішення завдань, що в практичній діяльності використовуються керівником [6, с.198].

В той же час стиль управління можливо розглядати як набір прийомів, форм та методів вирішення завдань і проблем, що формуються в процесі діяльності та пов'язані з особистими якостями людини, яка здійснює управлінські функції.

Американський дослідник проблем управління й організаційної поведінки Ренсіс Лайкерт при дослідженні проблем управління, спирався перш за все на теорії людських стосунків і доводив, що керівник задля досягнення ефективності у вирішенні будь-якої проблеми, має пристосуватися до ситуації та особливостей тих, ким він керує. Р. Лайкерт виділяє чотири типи систем управління організаціями – авторитарний, експлуататорський тип; доброзичливий, авторитарний тип; консультативний тип управління; партисипативний стиль управління. Дослідник вважає, що управління завжди носить колективний характер, тобто об'єкти управління залучаються до практичного розв'язання наявних завдань і проблем [5, с.72].

Отже, і від керівників органів державного управління вимагається максимально заохочувати громадян, колективи, громадські організації і об'єднання до розв'язання проблем громади. В даному випадку маємо

ситуацію, що обумовлює потребу об'єднання зусиль держави та громадського суспільства задля вирішення завдань в усіх сферах економічної, суспільно-політичної, соціальної діяльності.

Певний інтерес викликає ідея Альфреда Чандлера, стосовно того, що структура будь-якої організації зумовлена визначеною в ній стратегією. Звідси, стратегія органу управління обумовлює тактику поведінки (діяльності) як його самого так і окремих працівників – державних управлінців.

Слід зауважити, що такий підхід чіткіше вибудовує структуру, взаємини між окремими елементами в системі державного управління [5, с.73].

Певний інтерес викликають погляди Н. Васильєвой [1], С. Сєрьогіна [7] які обґрунтовують залежність стилю управління від стилю мислення керівника. У своїй концепції державного управління С. Сєрьогін відокремлює наступні типи державного службовця, а саме – «ідеолог», «аналітик», «адміністратор», «технолог» та «фахівець».

На думку дослідника всі ці типи управлінців мають якісний стиль мислення, який умовно можна поділити на адоптивний, проєктивний і конструктивний [7].

В залежності від того, який стиль управління притаманний конкретному керівникові чи державному службовцю, залежить якість реформування державної служби, впровадження та реалізація державної політики, імідж держави на міжнародній арені.

Слід зазначити, що кожній національній культурі відповідає певна, тільки їй притаманна система цінностей. Кожне нове покоління переймаючи цінності та переконання попереднього, відтворює культурну спадщину своєї країни.

Як відзначає А. Соколов, стиль і характер управлінської діяльності цілком визначаються ціннісними орієнтаціями, ментальністю, впливом соціального середовища, морально-етичними нормами, які панують у суспільстві [8, с.161].

Треба відзначити, що організаційна культура публічної служби безпосередньо пов'язана з національною культурою. Тому врахування особливостей національної самосвідомості та менталітету народу дозволяє державним службовцям вирішувати питання реформування суспільства, інтегрувати державу до світового співтовариства. З іншого боку, формує власний національний стиль у сфері державного управління, переводячи його від спрощеної категорії «керівництва» до більш складної за змістом категорії «державно-управлінська діяльність».

Таким чином можна зробити висновок про безпосередню залежність у державному управлінні стилю керівництва від національної культури, ментальності та вітчизняних традицій управління [4].

Вибір стилю залежить від багатьох ситуаційних чинників, серед яких можна виділити, зокрема, особисті якості керівника, особисті якості підлеглих та колективу, характеристики управлінської ситуації, такі як складність завдання, час, інформація, мета тощо [2, с. 605-606].

Дану класифікацію у 30-х роках минулого століття запропонував німецький вчений К. Левін. Сучасні дослідники К. Херсі та К. Бландед запропонували ще й ситуативний стиль, який враховує рівень психологічного розвитку та професійної культури колективу [3, с. 436].

Адміністративні реформи та новації XXI століття істотно змінили стиль державного управління. Сьогодні час вимагає від державних службовців вироблення динамічного і дієвого стилю управління. Тому, на наш погляд виникає необхідність підготовки державних службовців, які б мали достатньо високий інтелектуальний та творчий потенціал, щодо вирішення складних проблем соціального розвитку суспільства. Тому існує необхідність у формуванні кардинально нового стилю управлінської діяльності, що дасть змогу підвищити ефективність державно-управлінської діяльності, а також більш повніше і якісніше реалізувати потенціал державних службовців, створити сприятливі умови щодо реалізації кадрової політики, підвищенні її ефективності [1, с. 45-47].

#### Основні висновки.

Таким чином, сучасне розуміння стилю державного управління сформувалось під впливом різних шкіл управління. В той же час, на формування стилю державного управління впливає цілий ряд факторів, втому числі історичні традиції, рівень економічного, політичного, культурного розвитку, міжнародного становища, рівень психологічного розвитку та професійної культури державних службовців.

Тому, на наш погляд доцільно у майбутньому продовжувати розгляд цієї тематики з метою поглиблення та розширення теорії державотворення.

#### Література

1. Васильєва Н. В. Стиль управління, як умова підвищення ефективності розвитку державної служби [Текст] / Н. В. Васильєва // *Наук. вісник АМУ : зб. наук. пр.* – 2010. – Вип. 4. – К. : АМУ, 2010. – С. 42-47. – (Серія : “Управління”).

2. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпугенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.

3. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – 2011. – 524 с.

4. Єганов В. В. Державно-управлінська діяльність : культура та стиль / В. В. Єганов [Електронний ресурс] // Державне будівництво. – 2008. – № 2. – Режим доступу : // <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/1/07.pdf>

5. Лазаренко О. В. Проблеми інноваційного підходу в державному управлінні в контексті сучасних теорій управління [Текст] / О. В. Лазаренко // Наукові праці МАУП, 2011, вип. 4(31). – С. 70–74.

6. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. [Текст] / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 198 с.

7. Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством [Текст] : монографія / С. М. Серьогін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.

8. Соколов А. В. Феномен соціально-культурної діяльності [Текст] / А. В. Соколов. – СПб. : СПб ГУП, 2003. – 204 с.

**Каира Ю. В.,  
Бобровский О. В.  
з. Орел**

## **ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ МОБИЛЬНОСТИ В СТРУКТУРЕ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА**

В современном российском обществе факторы социальной мобильности - урбанизация, повышение уровня образования, увеличение социальной дифференциации, - по мере его развития усиливают свое влияние и создают основу для трансформации политических систем. Государство является важнейшим субъектом регулирования процессов социальной мобильности. Особенно велика

роль государства в структурировании общества, где динамика, направления, интенсивность и другие характеристики и последствия процессов социальной мобильности как отдельных индивидов, так и социальных групп в значительной мере находятся под воздействием государства. Не менее важна роль государства в регулировании территориальных перемещений населения.

Государство, имея статус общесоциального регулятора, институционализирует процессы социальной мобильности, как на индивидуальном, так и на групповом уровне. По мнению известного российского политолога А. И. Соловьева “любые социальные перемещения могут вызвать обращение групп к государству как главному регулятору статусных отношений” [2].

Конечно, в любом социуме, а тем более, в условиях открытого общества, государство не является единственным регулятором социальных перемещений. Более того, к числу основных факторов социальной мобильности помимо политических относятся также экономические, профессиональные, психологические и иные, неполитические по своей природе факторы. Доминантное положение государства среди иных регуляторов социальных перемещений накладывает на него особые обязательства по отношению к гражданам

Таким образом, специфика государства как субъекта регулирования процессов социальной мобильности состоит в том, что государство институционализирует социальные перемещения. Институционализация государством процессов социальной мобильности заключается, во-первых, в легитимации достигаемых социальных статусов, во-вторых, в легализации нормативных путей социальных перемещений, и, в-третьих, в ранжировании занимаемых социальных позиций.

Важно, что институционализация социальной мобильности посредством государственной политики, при том условии, что она является продуктом совместного творчества многочисленных политических акторов, все же, во многом, отражает социальные идеалы правящего класса, и легитимирует те отношения, которые закрепляют его доминирующее положение.

Определяя социально-политические ориентиры для таких важных сфер общества, как экономика, бизнес, наука, образование, а также и структур гражданского общества, государство, тем самым, расширяет, или сужает сферу легальных возможностей социальной мобильности как для отдельных индивидов, так и для социальных групп. Так в сфере вертикальной социальной мобильности, государство,

закрепляя или задавая иерархию социальных статусов, наряду с институционализацией социальной структуры, выполняет и селективные функции в отношении индивидов, регулируя их продвижение по социальной лестнице. В сфере горизонтальной социальной мобильности государство, в границах, задаваемых формой политического режима, выступает организующим началом по отношению к стихийно развивающимся процессам территориального перемещения населения. Помимо того, что гражданство институционализирует взаимные права и обязанности граждан и государства, и традиционно исследователи отмечают наличие гражданства как основное условие участия в выборах, по нашему мнению, главное в институте гражданства - его эгалитарная природа. Причем некоторые мыслители рассматривают эгалитаризм как функцию государства-нации. Здесь уместно сослаться на мнение французского мыслителя Э.Балибара о том, что эгалитаризм есть принадлежность государства-нации, которая проявляется в его двух ипостасях - национальном и националистическом: "...<<эгалитарным" является не просто современное, но именно современное национальное (и националистическое) государство, поскольку равноправие имеет в качестве внутренних и внешних границ национальное сообщество, а в качестве основного содержания акты, которые непосредственно его означивают (в особенности всеобщее избирательное право, политическое "гражданство")"[1].

На эгалитарный характер института гражданства указывал и английский социолог Т.Маршалл в своей знаменитой работе "Гражданство и социальный класс". Согласно Т. Маршаллу, современное содержание категории гражданства сформировалось в процессе эволюции трех видов социальных прав: гражданских, основными среди которых выступают свободы и право на независимый суд, - результата завоеваний XVIII в., политических, - избирательных и создания политических объединений, закрепивших достижения XIX в., и социальных, реализуемых через системы образования и здравоохранения, - вклад XX в. Гражданство для Т.Маршалла является отражением социального статуса индивида, производным от внешних институциональных взаимодействий.

Является ли институт гражданства действительно эгалитарным по отношению к входящим в него индивидам? Практика реализации гражданами своих прав в современных государствах, к сожалению, дает все меньше положительных ответов на заданный вопрос. Изменение эгалитарной природы института гражданства, деление

граждан на “перворазрядных” и “второразрядных”, “титульных” и “нетитульных”, “коренных” и “некоренных”, в итоге означает деформацию института гражданства, в частности, его дисфункцию в отношении наделения индивидов коллективной идентичностью. Фактическое несоответствие нормативной трактовки гражданства и возможностей реализации гражданами своих прав, заставляет исследователей различать объективное и субъективное содержание дефиниции гражданства: “членов социальных групп, ощущающих свое отчуждение от государства, по причине социальных ограничений или расовой дискриминации, нельзя должным образом характеризовать как “полноправных граждан”, даже при том, что они могут иметь формальные права”[3].

Иными словами, наличие формальной принадлежности к государству не означает выполнение институтом гражданства функции социальной идентичности индивида с государством. В отличие от других политических институтов - партий, политических движений и отдельных политических акторов - государство призвано выражать интересы всех групп и слоев общества, быть ответственным за целостность общества, социальный порядок и т.д. Как мы уже отметили, практическое осуществление государственной политики далеко не всегда совпадает с декларируемыми целями и номинальным предназначением государства. Отчасти это объясняется двойственной природой государства, которая проявляется через осуществление функций власти и управления. Доминирование властной составляющей в природе государства оказывает влияние на подчиненный характер административных аспектов его деятельности.

В отношении социальной мобильности государство не только выступает субъектом, оказывающим влияние на социальную и территориальную структуры общества, но и процессы социальной мобильности влияют на функционирование политических институтов. И в условиях трансформирующегося под воздействием глобализации общества регулятивно-нормативные функции государства сохранят свое доминантное положение по отношению к социальным процессам.

### **Литература**

1. Балибар Э. Расизм и национализм // Балибар Э., Валлерстайн И. Раса, нация, класс. Двусмысленные идентичности. - М.: Логос-Альтера, Ессе Номо. - 2003. - С. 62.



2. Соловьев А.И. Политология: Политическая теория. Политические технологии: Учеб. для студентов вузов. - М.: Аспект-Пресс, 2001. - С. 154.

12. Heywood A. Political Ideas and Concepts. An Introduction. - N. Y.: St. Martin's Press, 1994. - P. 156.

**Калинець Н. І.**  
*м. Львів*

## **ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ У ВІДНОСИНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ**

Для здійснення успішних реформ, що запроваджуються в нашій державі, щоб перейти до нової ефективнішої моделі організації всіх сфер суспільного, політичного, а також соціально-економічного життя в Україні, проведення процесів реформування місцевого самоврядування, децентралізації влади, якіснішого вирішення питань місцевого значення та забезпечення підвищення рівня життя громадян, значною мірою залежить від ефективної взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Серед причин, які на даному етапі можуть перешкоджати ефективно взаємодіяти представницькій та виконавчій гілкам влади є: нечітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, неефективний механізм їх взаємодії, відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня, фінансова неспроможність базової ланки місцевого самоврядування, незабезпеченість інституційної пам'яті та наступництва місцевої влади під час зміни політичної влади.

Характер відносин між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, їхній статус визначений насамперед Конституцією України та діючим законодавством.

Конституцією передбачено існування двох систем влади на місцях: місцеві державні адміністрації (ст. 118, 119), які є місцевими виконавчими органами державної влади, і місцеве самоврядування (ст. 140, 143) як публічну владу територіальних громад. Ці дві системи влади є різними за своєю юридичною природою, а також наділені різними функціями та повноваженнями. Основний закон-Конституція України не допускає заміни місцевого самоврядування державними

адміністраціями. Під час реалізації функцій і повноважень вищезгаданих систем місцевої влади виникають спірні питання стосовно меж їх функцій і повноважень.

Основні засади взаємодії та відносин органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади визначені в Законі України „Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 10, ст. ст. 25-40, ст.ст. 43, 44, 49, 71, 73, 74, 76, 79), а також Законі України „Про місцеві державні адміністрації” (ст. 13, 16, ст. ст. 17- 29 ст. ст. 35, 44). Ці закони розмежують повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Однак розмежування, описане даними Законами, не зовсім чітке. У двох законах 16 повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій дублюються повністю і 12-частково.

Повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на власні, тобто повноваження органу або посадової особи, які не можуть бути передані іншим органам або посадовим особам. Власні повноваження пов’язані з вирішенням питань місцевого значення.

Делеговані повноваження- повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних та обласних рад, тобто передані державою для реалізації програм загальнодержавного значення.

Субделегування повноважень-наділення відповідним договором органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування одним або кількома окремими повноваженнями, які були делеговані іншому органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування.

Перелік повноважень територіальної громади та утворюваних нею органів, обласних та районних рад у цілому передбачають пп. 1, 2 ст. 143 Конституції України. На підставі Основного Закону України подальший розподіл повноважень територіальної громади та її органів здійснюється Законом України „Про місцеве самоврядування в Україні”, який поділяє ці права й обов’язки між суб’єктами їх здійснення: базового рівня-радами (ст. 25,26), їх виконавчими органами (ст. 27-41), сільським, селищним, міським головою (ст. 42), районними та обласними радами (ст. 43).

Спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст представляють обласні та районні ради, а вони, у свою чергу, делегують велику кількість власних повноважень обласним та районним

адміністраціям (ст. 44). Стаття 44 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” передбачає 18 груп делегованих повноважень районних і обласних рад місцевим державним адміністраціям. Відповідно до Конституції України в обсягах і межах, ст. 43 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, ст. 14, 29, 43 Закону України „Про місцеві державні адміністрації”, голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами про реалізацію делегованих повноважень. За результатами звітів голів місцевої адміністрації ради у відповідності до пп. 28, 29, 30 ст. 43 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” приймають відповідні рішення, в яких дають оцінку роботи даної місцевої адміністрації та її посадових осіб по здійсненню делегованих їм радами повноважень. Згідно цих рішень, рада може прийняти недовіру голові відповідної місцевої адміністрації, позбавити делегованих повноважень місцевої державної адміністрації, про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, що обмежують права громадян.

Основними напрямками співпраці районної ради та райдержадміністрації є:

- спільне проведення засідань колегій райдержадміністрацій та президій районних рад, щотижневих нарад виконавчих апаратів районних рад та райдержадміністрацій, на які запрошуються сільські, селищні голови. Це дає можливість координувати роботу представницької та виконавчої гілок влади, оперативного реагувати на проблеми, приймати рішення, від яких залежить розвиток регіону;

- участь керівників райдержадміністрацій в сесіях, засіданнях президії, постійних комісіях районної ради;

- спільна робота депутатів районної ради та керівників управлінь, відділів райдержадміністрації у підготовці проектів рішень, що вносяться на розгляд сесій, засідань президії, постійних комісій;

- надання методичної та консультативної допомоги міським, селищним, сільським радам виконавчим апаратом районної ради разом із райдержадміністрацією.

Отже, тісна співпраця місцевих державних та самоврядних органів приносить позитивні наслідки, в результаті яких органи державної влади забезпечують умови, необхідні для нормальної діяльності органів місцевого самоврядування, а самоврядні структури виконують чимало функцій суто державного характеру.

Також існує делегування повноважень виконавчої влади місцевому самоврядуванню. В ст. 143 Конституції України зазначено,

що органам місцевого самоврядування можуть надаватися „окремі повноваження органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади”. Контроль за виконанням повноважень проводиться шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних і міських рад.

До того ж так звані “делеговані” повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад і повноваження районних і обласних адміністрацій не розмежовані, що також породжує певні проблеми при їх застосуванні, оскільки у відповідних правових актах чітко не визначено, хто має право застосовувати ці повноваження як перша інстанція і як бути в тому разі, коли і виконавчий орган місцевого самоврядування, і місцева державна адміністрація з одного і того питання приймають рішення, які суттєво розрізняються за своїм змістом. Отже, складається така ситуація, що місцеві державні адміністрації беруть на себе функції виконавчих органів місцевого самоврядування. Треба також мати на увазі й ту обставину, що Конституція України не передбачає більше об’єднання в одній особі, аніж посад голови районної, обласної ради та голови районної, обласної державної адміністрації. Отже, на цьому рівні існує так зване дублювання повноважень, від якого Україна відмовилася 1994 р.. Тут слід зазначити, що сьогодні в Україні йде активний пошук більш оптимальної моделі організації влади на так званому “регіональному рівні”. Цей пошук особливо поживавився у зв’язку з пропозиціями щодо проведення в Україні адміністративної та політичної реформ. Висловлюються, наприклад, пропозиції про надання регіонам більш широких повноважень і про відновлення на цьому рівні виконавчих органів районних, обласних рад, а також про уточнення у зв’язку з цим функцій місцевих державних адміністрацій, про зосередження їх зусиль в основному на реалізації контрольно-наглядових функцій. Очевидно, що місцеві державні адміністрації є провідниками внутрішньої політики держави на місцях і вживають заходи для її забезпечення у діяльності органів місцевого самоврядування. Проте муніципальна політика виконавчої влади має базуватися на правових засадах і методах її здійснення, але не може спиратися на командно-адміністративні методи як це було у радянські часи. Державна влада та місцеве самоврядування знаходяться у відносинах тісної взаємодії та взаємовпливу, обумовлених не лише їх інтегрованістю в більш велику систему публічної влади, але й намаганням їх як цілісних систем пристосувати оточуюче їх соціально-політичне середовище до потреб свого існування та розвитку. Сфери

взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування найрізноманітніші — економічні, соціальні, культурні, екологічні, релігійні, національно-побутові та інші. Однак на практиці реалізація функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування призводить не тільки до погоджених дій, але нерідко породжує різні питання щодо встановлення меж їх функцій та повноважень, способів вирішення компетенційних спорів тощо.

Стосовно впливу системи місцевого самоврядування на державну владу слід зазначити, що в найбільш загальному вигляді він проявляється в тому, що від діяльності та сприяння місцевого самоврядування в чималому залежить ефективність здійснення державних функцій.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, визначивши в ст.2 місцеве

– самоврядування не лише як право, але й як реальну здатність територіальної громади,

– визнав можливість існування зазначеної групи місцевих інтересів та гарантував їх як публічно-правові. Реалізація зазначеної групи місцевих інтересів здійснюється органами і посадовими особами місцевого самоврядування за допомогою як організаційно оформлених механізмів, так і тих, що такого не знайшли. До них слід віднести те, що органи місцевого самоврядування здатні суттєво впливати на виборчий процес при формуванні органів державної влади; вони можуть бути представленими в консультативних, дорадчих та інших спеціально створених органах з питань, що зачіпають інтереси місцевого самоврядування, направляти звернення до органів державної влади, а також використовувати засоби неформального впливу. Крім того, особливе місце в конституційно-правовому механізмі впливу органів місцевого самоврядування на державну владу займають добровільні об’єднання органів місцевого самоврядування, що ставлять за мету участь у формуванні та реалізації державної політики в сфері місцевого самоврядування. Основною і єдиною можливою на сьогодні формою їх в Україні є асоціації місцевих рад.

На відміну від інших засобів, асоціації забезпечують залучення до широкого впливу широкого кола органів місцевого самоврядування. Вони надають можливість органам місцевого самоврядування, що в переважній своїй більшості далекі від “коридорів влади”, маловпливові і нездатні фінансувати кампанії впливу на органи державної влади, бути представленими на більш високому, ніж локальний, соціально-

політичному рівні. Асоціації ж, на відміну від окремих органів місцевого самоврядування, мають достатні для здійснення такого впливу ресурси – матеріально-фінансові, технічні, інформаційні, кадрові, а також особисті зв'язки та належний рівень репутації. Інформація, якою асоціації місцевих рад при цьому оперують, фактично становить відомості про наслідки того управляючого впливу, який зазнає місцеве самоврядування з боку державної влади, а співвіднесення їх з метою цього впливу надає можливість встановити причини відступу від завданої мети. Це обумовлює роль асоціацій як каналів зворотного зв'язку, який при цьому має певні переваги за інших.

Не менш важливим є також вирішення питань, пов'язаних із необхідністю реалізації обов'язку держави, зокрема органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб, діяти згідно з принципом „відповідальної місії”, тобто компетентно та ефективно. Проте в умовах недостатнього розвитку теорії і практики здійснення контрольної влади чи, точніше, концепції системного контролю, можемо констатувати в нашій країні ситуацію недостатньої відповідальності органів публічної влади перед громадянами. Для виправлення становища потрібно встановити необхідні та достатні умови (критерії) легітимності актів органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Однією з найважливіших складових розвитку України завжди є і будуть питання організації та здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування. Об'єктом цих двох гілок влади є людина як соціальна цінність, а предметом-суспільні відносини, що становлять зміст та гарантії прав і свобод громадян. Оцінювати ефективність місцевої влади слід в аспекті впровадження механізмів противаг і стримувань, що передбачають відповідальність за неефективну діяльність, субституційність (перебирання влади), змагальність тощо.

Компетенційні суперечки можна також погоджувати на різних нарадах, в спеціально створюваних комісіях, шляхом особистих контактів представників місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Такі позаправові методи вирішення компетенційних суперечок є часом більш ефективні, ніж правові. Але одне другому не суперечить, якщо мова щодо вирішення таких питань йтиме в межах Конституції і законів України. Якщо ж таке вирішення компетенційних суперечок виходить за межі законодавства, то це може бути підставою для притягнення до юридичної відповідальності винних у порушенні законності.

Вказані заходи сприятимуть демократизації державного управління, підвищенню його

– ефективності, найточнішому опосередкуванню та узагальненню місцевих інтересів, оптимальному узгодженню їх з державними інтересами, найповнішому забезпеченню, вірному

– визначенню цільових пріоритетів розвитку місцевого самоврядування, прийняттю соціальнорівноважених рішень, підсиленню засад громадського контролю за здійсненням державного управління і в остаточному рахунку – розвитку місцевого самоврядування, громадянського суспільства та демократичної держави.

### Література

1. Конституція України: прийнята Верховною Радою України 28.06.1996р.

2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997

3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999

4. Гончарук Н., Рудвольга Л. Взаємодія місцевих органів влади в Україні // Акт. Пробл. Держ. Упр: зб. Наук. Пр.- ДРІДУ УАДУ .-2002.- Вип. 2(12).-с.196-205.

5. Митна справа №6(78),2011, частина 2, книга 199

6. Крусян А.В. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні. – Одеса, Одеська державна юридична академія, 1999. – С.2.

**Козловський В. О.**  
*м. Київ*

### **ЕФЕКТИВНІСТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМ ІЗ РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЮ ЙМОВІРНОГО ХАРАКТЕРУ: НА ПРИКЛАДІ АВІАЦІЙНОГО ПОШУКУ ТА РЯТУВАННЯ**

Проблематиці ефективності функціонування різноманітних систем, об'єктів і процесів приділяється значна увага вчених різних наукових галузей, проте до сьогодні не виявлено достатньої уваги дослідженню ефективності систем з результативністю ймовірного характеру, до яких повною мірою відноситься авіаційний пошук і рятування.

Керівництво з міжнародного авіаційного та морського пошуку і рятування передбачає оцінювання дієвості та ефективності системи пошуку та рятування. При цьому дієвість системи оцінюється з погляду на те наскільки ця програма забезпечує досягнення визначених цілей. Для оцінки ефективності системи пошуку та рятування Керівництвом передбачається використання показників співвідношення витрат і вигід, проте застерігається про виникнення проблем з визначення вартості людського життя. При іншому підході дієвість рятування людей пропонується зіставляти з прямими витратами за рік. При цьому наголошується на необхідності надійності інформації про систему, хоча деякі з її елементів, а саме, кількість урятованих, особи, яким надана допомога, вартість урятованого майна тощо носять суб'єктивний характер.

На наш погляд, запропоновані експертами Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО) підходи до оцінювання дієвості та ефективності, у кращому випадку, можуть бути застосовані при оцінці проведення конкретної операції з пошуку та рятування і ніяким чином не можуть бути використані для визначення ефективності системи пошуку та рятування в цілому.

Для дослідження ефективності авіаційного пошуку та рятування перш за все необхідно чітко окреслити об'єкт дослідження. Повітряним кодексом України авіаційний пошук і рятування розглядається як комплекс заходів, спрямованих на виявлення повітряних суден, які зазнали або зазнають лиха, та надання своєчасної допомоги потерпілим внаслідок авіаційної події, тобто – як процес – сукупність ряду послідовних дій, спрямованих на досягнення певного результату.

Разом з тим, авіаційний пошук і рятування може розглядатися як система, а саме, як сукупність елементів (органів, сил та засобів) об'єднаних повноваженнями (суб'єкти) та завданнями (об'єкти) щодо реалізації комплексу відповідних заходів. До важливих ознак такої системи відносяться: ситуативність конфігурації, тобто, залежність складу її елементів від змісту авіаційної події, місця та умов її виникнення; дискретність функціонування; ймовірність актуалізації. Крім того, відповідно до Повітряного кодексу України авіаційний пошук і рятування в Україні здійснюються в межах єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій, Національної системи пошуку і рятування на морі, тобто авіаційний пошук і рятування, залежно від конкретної ситуації, являється підсистемою або системи цивільного захисту або системи пошуку та рятування на морі.



Предметом дослідження виступає ефективність авіаційного пошуку та рятування, розгляд якої, як категорії відносно об'єкту дослідження потребує уточнення. Погляди вчених на сутність ефективності постійно змінювалися. Вперше термін «ефективність» у значенні «результативність» почав застосовуватись у XVII ст. У подальшому Д.Рікардо запропонував тлумачення терміну «ефективність» як відношення отриманого результату до витрат. Г.Емерсон розширив поняття «ефективність» і встановив її взаємозв'язок із функціональністю.

Нового змісту поняття набуло в рамках праксеології, де «ефективність» розглядається не просто як відношення між результатом і метою, а як відношення, опосередковане цінностями, які не зводяться лише до матеріального, що зробило його (поняття) придатним для оцінювання будь-якої діяльності, а не тільки для використання в економічній сфері.

Соціалізація економічного поняття ефективності призвело до його застосування практично в усіх сферах, зокрема науки державне управління. Проте ця дефініція вживається, переважно, у первісному праксеологічному значенні – як синонім результативності, успішності, позитивності тощо. Дослідники уникають розкриття змісту цієї категорії, визначення її сутність та оцінки.

Поряд з цим, у теорії та практиці менеджменту склались три найбільш поширені підходи до оцінки ефективності: інтегральний, рівневий та часовий. Інтегральний підхід ґрунтується на побудові синтетичного показника, який охоплює декілька часткових (безпосередньо не співставних) показників ефективності. Він з'явився як варіант подолати головний недолік більшості показників ефективності управління – неспроможність відобразити багатогранну сутність управління в цілому. Рівневий підхід полягає в оцінюванні різних рівнів ефективності: індивідуальний; груповий; організаційний. Ефективність при цьому формується як інтегрований результат ефективності різних рівнів із урахуванням синергетичного ефекту. Часовий підхід передбачає оцінку ефективності продовж короткострокових, середньострокового та довгострокових періодів, для кожного з яких визначаються специфічні критерії оцінки ефективності.

Проте, якому з підходів не надавалася перевага, головним є визначення критеріїв оцінки ефективності, а її многогранність потребує особливих способів узгодження цих критеріїв між собою та пошуку компромісів. Економічне трактування ефективності є граничним випадком і має вводитися як адитивна функція окремих критеріїв, де

всі коефіцієнти значущості дорівнюють нулю, крім критерію, що характеризує відношення результату та витрат (для нього цей коефіцієнт дорівнює одиниці). Соціально-економічна ефективність також відповідає методу суперкритерію, де коефіцієнти значущості окремих критеріїв відмінні від нуля, але розмірність цих критеріїв виражається в грошовому (витратному) еквіваленті.

Таким чином, при оцінюванні ефективності авіаційного пошуку та рятування необхідно виходити з того, що: об'єктом оцінювання є авіаційний пошук і рятування, який з однієї сторони, розглядається як процес – сукупність ряду послідовних дій, спрямованих на досягнення певного результату, а іншої як, система – сукупність елементів (органів, сил та засобів) об'єднаних повноваженнями (суб'єкти) та завданнями (об'єкти) щодо реалізації комплексу відповідних заходів. Він, у залежності від конкретної ситуації, що склалася в наслідок авіаційної події, являється складовою системи цивільного захисту або Національної системи пошуку і рятування на морі, має ситуативну, тимчасову конфігурацію та ймовірнісну характеристику утворення цієї конфігурації.

Утворення авіаційного пошуку та рятування є результатом узятих Україною міжнародних зобов'язань. Він несе соціальну місію та априорі не може мати комерційного характеру а підтримання дієздатності системи не дає економічної вигоди та не приносить «економічного ефекту», й у цьому сенсі авіаційний пошук і рятування повною мірою відноситься до категорії «суспільного блага».

Ефективність авіаційного пошуку та рятування має відображати співвідношення різних аспектів різноманітних видів діяльності (результату та витрат, результату та цілей, результату та потреб, результату та цінностей тощо), базою якого виступає результат діяльності. При цьому, як результат авіаційного пошуку та рятування слід розглядати сам факт існування цієї системи.

Оцінка ефективності авіаційного пошуку та рятування потребує особливих способів визначення й узгодження критеріїв між собою, оскільки крім всього іншого, вона детермінована ефективністю системи цивільного захисту або Національної системи пошуку та рятування на морі, а також ефективністю елементів, які утворюють конкретну ситуативну системну сукупність.

### **Література**

1. Афанасьев В.Г. Об эффективности социального управления / В.Г. Афанасьев, А.Д. Урсул // Вопр. философии. 1982. № 7. С. 57-69.

2. Гаврылышин Б. К эффективным обществам: Пути в будущее: доклад римскому Клубу / Б. Гаврылышин; составитель и переводчик В.Рубцов. – К.: Гнозис, 2009. 302 с.
3. Зеленецкий Я. Организация трудовых коллективов / Я. Зеленецкий. -? М.: Прогресс, 1976.? 280 с.
4. Козловський В.О. Концептуальні засади результативності муніципальної влади // Науковий вісник АМУ. Серія: Управління. – К.: ВПЦ, 2012. - вип. 2. – С. 341-346.
5. Котарбинський Т. Трактат о хорошей работе / Т. Котарбинский. - М.: Мысль, 1975. 188 с.
6. Лала О. М. Історична ретроспектива взаємозв'язку ефективності, надійності та якості системи управління / [Електронний ресурс]: за станом на 22 серпня 2012 – Режим доступу: [http://www.pbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Vdnuet/econ/2009\\_3/7.pdf](http://www.pbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Vdnuet/econ/2009_3/7.pdf).
7. Повітряний кодекс України [Електронний ресурс]: за станом на 19 трав. 2011 / Кабінет Міністрів України // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3393-17>.
8. Проблема эффективности в современной науке / под ред. А. Д. Урсула. ?Кишинев.: Наука, 1985.? 256 с.
9. Руководство по международному авиационному и морскому поиску и спасанию: Doc. 9731-AN/958: в III т. Т. I. - Лондон: ИМО; Монреаль: ИКАО, 1998.
10. Флейшман Б.С. Системотехника и инженерная экология / Б.С.Флейшман // Вопр. философии. 1983. № 3. С. 28-31.
11. Эмерсон Г. Двенадцать принципов эффективности / Г. Эмерсон // Управление “ это наука и искусство / А. Файоль [и др.]. ?М.: Наука, 1993. С. 96-220.

**Курсон К. І.**  
*м. Київ*

## **ЗАЙНЯТІСТЬ НАСЕЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ТЕОРЕТИЧНО-ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТ**

Конституцією України визначено, що “місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” (ст.140). Звідси – суб’єктом місцевого самоврядування є територіальна громада. Конституція України “признає та гарантує

місцеве самоврядування” (ст.7) як одну з основ конституційного устрою, основний принцип демократичного управління у державі.

Завдання місцевого самоврядування:

У соціальній сфері:

– сприяння забезпеченню єдиних мінімальних соціальних стандартів та соціального захисту населення залежно від рівня соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці;

– стабілізація рівня життя населення, створення засад щодо його підвищення;

– гарантування соціальних прав громадян, встановлених Конституцією України, забезпечення зайнятості населення шляхом вдосконалення ринків праці, регулювання міграційних процесів;

– запобігання погіршенню демографічної ситуації;

– регулювання економічної та соціальної сфери з метою збільшення тривалості життя населення, його природного приросту у регіоні.

В умовах ринкової економіки зайнятість регулюється, в основному, державою відповідно до прийнятої політики зайнятості, а на рівні територіальної громади, програмою зайнятості, прийнятою органом місцевого самоврядування. Основними напрямками сучасної політики більшості розвинених країн є сприяння в працевлаштуванні незайнятого населення і подання допомоги в профпідготовці та перепідготовці, а також стимулювання створення робочих місць.

Згідно з рекомендаціями Міжнародної організації праці та нормативними актами про зайнятість населення в ході реалізації політики зайнятості потрібно керуватися такими принципами:

– забезпечення рівних можливостей всім жителям територіальної громади незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової та національної приналежності, статі, віку, політичних переконань, ставлення до релігії, в реалізації права на працю і вільний вибір виду діяльності;

– сприяння забезпеченню ефективної зайнятості, яка запобігає безробіттю, створення нових та додаткових робочих місць та умов для розвитку підприємництва;

– добровільність праці, згідно з якою зайнятість ґрунтується на вільному волевиявленні громадян. В основу цього принципу, крім права на працю, покладено також інші громадянські права, які розширюють свободу розпоряджання працівником своєю робочою силою [1, с. 98].

– сприяння трудовій мобільності. Дотримання цього принципу пов’язане з розвитком існуючої системи загальноосвітньої та професійної підготовки з урахуванням загальних закономірностей динаміки професійної

структури в епоху науково-технічної революції, нових вимог до якостей працівника в умовах ринкової економіки, а також з формуванням у психології людей орієнтації на безперервне вдосконалення професійної майстерності, пошук найбільш підходящої сфери для прикладання своїх здібностей, готовність до перенавчання в разі потреби;

– єдність відповідальності. Означає наявність чотирьох умов: координація діяльності в галузі зайнятості з іншими напрямками економічної та соціальної політики, включаючи соціальне забезпечення, зростання й розподіл доходів, попередження інфляції; поєднання самостійності місцевих органів влади в забезпеченні зайнятості з централізованими заходами; участь профспілок і спілок роботодавців у розробці та реалізації заходів щодо забезпечення зайнятості у взаємодії з органами державного управління; міжнародне співробітництво в розв'язанні проблем зайнятості, включаючи професійну діяльність громадян за кордоном і трудову діяльність іноземних громадян у країні [1, с. 101-103].

Згідно із Законом України „Про зайнятість населення” з метою створення умов для повного здійснення громадянами права на працю, держава передбачає:

– заходи інвестиційної та податкової політики, спрямовані на раціональне розміщення продуктивних сил, підвищення мобільності трудящих, створення нових технологій, заохочення підприємництва, створення малих підприємств і застосування гнучких режимів праці та праці вдома, інші заходи, які сприяють збереженню і розвитку системи робочих місць;

– забезпечення прав та інтересів працівників, створення сприятливих умов на виробництві, вдосконалення законодавства про зайнятість населення і працю;

– проведення аналітичних і наукових досліджень структури економіки та прогнозування наступних змін якості й розподілу робочої сили;

– регулювання зовнішньоекономічної діяльності в частині залучення і використання іноземної робочої сили в Україні на основі квотування і ліцензування;

– сприяння в разі потреби створенню додаткових робочих місць підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності, а також поліпшенню умов праці в суспільному виробництві;

– організацію професійної орієнтації [1, с. 105].

Для підвищення ролі територіальних громад у суспільно-політичному житті, зокрема у ліквідації безробіття, слід удосконалити законодавство в частині більш чіткого визначення сфери компетенції

територіальної громади, розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Для зміцнення розвитку сільських територіальних громад необхідно посилити увагу до забезпечення продуктивної зайнятості населення за рахунок розвитку підприємництва, несільськогосподарських видів діяльності для створення нових робочих місць, поліпшення фінансової бази діючих підприємств, впровадження додаткових інвестицій у економіку громади та ряд інших заходів. Перспективами подальших напрацювань у зазначеному напрямку являються дослідження нормотворчої діяльності громади та розроблення певної концепції національної моделі територіальної громади.

Сучасна політика розвитку територіальної громади спрямовується на забезпечення повної продуктивної зайнятості всього економічно-активного населення. Ця мета досягається активними та пасивними методами, що поєднують державні зусилля щодо зниження масштабів та тривалості безробіття та забезпечення надійного захисту безробітних від зuboжіння. Досягнення даного результату залежить від працевлаштування безробітних, створення нових робочих місць, отримання нормального грошового доходу сім'ї та обраної моделі розвитку територіальної громади.

### **Література**

1. Васильченко В. С. Державне регулювання зайнятості: Навчальний посібник. - К. : КНЕУ, 2005. - 252 с.
2. Закон України про зайнятість населення : прийнятий 1 бер. 1991 р. № 803-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/803-12/page>
3. Закон України про місцеве самоврядування в Україні : прийнятий 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
4. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Просвіта, 1996. – 80 с.

**Лосіхін О. О.**  
*м. Київ*

## **ПРОБЛЕМАТИКА ГЕНДЕРНОЇ ПОЛІТИКИ НА ШЛЯХУ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ**

Кінець ХХ століття, для європейських держав став періодом суттєвих зрушень у вирівнюванні прав і можливостей чоловіків та

жінок, особливо стосовно доступу до економічних, політичних та освітніх ресурсів, а також суттєвих зрушень у подоланні традиційних уявлень про соціальні ролі й особистісні характеристики жінок і чоловіків. Як відомо, Україна прагне стати повноправною частиною європейської спільноти, наблизитись до останньої за основними соціально-економічними показниками та стандартами життя.

Невіддільним складником демократичного світогляду вважається гендерна культура, дотримання принципу громадянської гідності кожної людини незалежно від статі, забезпечення й дотримання умов вільного вибору діяльності, соціальних статусів і ролей, взаємоповаги, розвитку особистості та самореалізації як чоловіків, так і жінок.

Гендер - одне з центральних і фундаментальних понять сучасного суспільства, яке потребує осмислення, оскільки його актуальність набирає розмаху.

Як бачимо, демократичний розвиток європейських країн другої половини ХХ століття невіддільний від суттєвих перетворень у гендерній свідомості та гендерних відносинах їхніх громадян.

Вступаючи у ХХІ століття, світова спільнота вбачає своє завдання у створенні кращих умов життя для всіх людей, зокрема у викоріненні будь-якої нерівності: гендерної, класової, етнічної, релігійної. Гендерна нерівність, яка розглядається як порушення прав людини, спостерігається у багатьох країнах світу та є проявом недосконалості демократій цих країн. Викорінення гендерної нерівності – це вимога елементарної соціальної справедливості, та умова, без якої неможливо побудувати досконали демократію та забезпечити сталий розвиток. Концепція сталого розвитку передбачає, перш за все, розвиток людини, її потенціалу (творчого, наукового, підприємницького тощо), знань, здібностей. Це означає, що питання гендерної рівності мають враховуватися при провадженні політичної діяльності, при прийнятті рішень, в плануванні, при схваленні бюджетних рішень – тобто в кожній сфері суспільного буття.

Розвиток гендеру, а на той час, лише боротьби за рівність прав жінок та чоловіків, розпочався ще у ХVІІІ сторіччі. Упродовж усього ХVІІІ сторіччя жінки європейських країн брали активну участь у житті суспільства. Чимало жінок працювали на себе й мали економічну незалежність; простолюдинки вільно відвідували публічні місця, а світські пані, організовуючи власні салони, намагалися втручатися через їхніх відвідувачів—своїх друзів у політику. У спільному хорі вимог щодо звільнення від деспотизму жінки наполягали на визнанні своїх

прав на цивільне життя: на освіту, на працю, на пошану в сім'ї та суспільстві [4.с.236].

Жіночі рухи виникли не з нічого, їх поява була зумовлена багатьма причинами, в тому числі і розвитком самого суспільства. На різних історичних етапах жіночі рухи набували різноманітних форм, аж до феміністського сепаратизму. У більшості цивілізованих країн рівність чоловіків і жінок закріплено в правових актах, що є незаперечним досягненням жіночих рухів, але часто держава, визнаючи рівність можливостей, надає ці можливості тільки чоловікам, що неприпустимо і є однією з форм дискримінації жінок. Однак, незважаючи на безліч досягнень, жіночі рухи на всіх етапах свого розвитку відчували безліч труднощів.

В ході історії постійно відбувалося ускладнення суспільних структур, яке спричиняло зниження авторитету жінки в родині, скорочення її майнових прав, установа подвійного стандарту норм поведінки й моралі, й разом з тим посилення неформального впливу жінок через більше широку мережу соціальних зв'язків за межами родини й домогосподарства. Такі соціальні інститути, як церква, підтримували й, більше того, насаджували залежне положення жінки, вторинність її соціальних ролей, тим самим вибудовуючи гендерну систему влади й підпорядкування.

Переломним століттям вважається XVII, коли порушуються звичні підвалини суспільства, відбувається активне звільнення від догм церкви. Почався активний процес руйнування традиційного середньовічного світогляду, що відбилося й у питаннях статі. Однак, позитивні зміни стосувалися в основному чоловіків. Якщо в середовищі дворянства грамотність стала помітно поширюватися, то надзвичайно слабо вона проникала в середовище жіночого населення, навіть у родинях знаті й великого купецтва жінки, як правило, були неписьменні.

Багато теоретиків стверджують, що з поширенням ідей освіти в суспільстві, внутрішньосімейні відносини почали мінятися в кращу сторону, що особливо торкнулося відносин між матерями й дочками. Жінки, не маючи можливості змінити свою долю, намагалися це зробити для своїх дочок, виховуючи в них самостійність, підтримуючи інтерес до освіти, орієнтуючи їх на самостійну діяльність.

Вимоги рівноправності були вперше висунуті жінками в період становлення буржуазного ладу. Вже під час Війни за незалежність в Північній Америці 1775-83рр. було висунуто вимогу (яку підтримали громадські діячки Мерсі Уоррен, Абігейль Адамс та ін) про надання жінкам рівних з чоловіками виборчих прав.



Початок організованого Жіночого руху відноситься до часів Великої французької революції. У роки революції жінки брали активну участь у великих народних повстаннях. У ті роки у Франції почав друкуватися перший журнал, присвячений боротьбі жінок за рівність, виникли перші жіночі організації - жіночі революційні клуби, які брали участь у партійно-політичній боротьбі.

У 30-40-х рр. у Франції набуває поширення література, яка пропагує звільнення від сімейного рабства жінки і вимагає її емансипації (наприклад, романи Ж. Санд). У США і Великобританії зароджується рух за виборчі права жінок.

1848р. відбувся перший в історії з'їзд щодо захисту прав жінок; згодом такі з'їзди стали скликатися майже щорічно. У II половині XIX ст. в країнах Європи і в США виникають жіночі організації (наприклад, Загальний німецький жіночий союз, в 1865р.), що ставлять за мету розвиток жіночої освіти та звільнення жіночої праці від будь-яких обмежень.

У 1888р. з ініціативи американських феміністок виникла перша міжнародна жіноча організація - Міжнародна рада жінок.

У 1904р. був заснований Міжнародний альянс за виборчі права жінок (з 1946р. - Міжнародний альянс жінок - прихильниць рівних прав та обов'язків).

В Індії створено перший на планеті рух за рівноправ'я чоловіків. Відстоювати свої права зібралися майже дві тисячі чоловіків з племені хасі, яке мешкає у штаті Мегхалая на північному сході країни. Це плем'я є унікальним прикладом матриархального суспільства, в якому слабкою статтю вважаються чоловіки, а не жінки. Майно у хасі успадковує не старший син, а молодша дочка. Якщо в сім'ї немає дочки, то її необхідно удочерити. По батькові дітей утворюються від імені матері, а не батька. Чоловіки за звичаями хасі живуть в будинку тещі і не мають права голосу. Їм заборонено з'являтися в зустрічах членів клану, яким управляє рада найстаріших жінок. Сувору соціальну ієрархію підтримує Конституція Індії, яка проголошує дотримання звичаїв і традицій етнічних меншин. Чоловіки мирилися з таким існуванням раніше, коли полювання дозволяло їм надовго залишати домівки. Однак зараз подібне життя їх уже більше не влаштовує. "Батько в сім'ї не має жодних прав. Навіть якщо він дуже хороша людина, а його дружина - погана жінка, він не може забрати у неї дітей". – поскаржився 58-річний Паріат, головний "революціонер" хасі .

Міжнародні рухи, організації, спілки створюються та набирають такого розмаху, що гендерну політику можна порівняти зі сніговою

лавиною, чим далі тим масштабнішою вона є. Та це лише початок, ще досить багато питань не врегульовано – є до чого прагнути!

### Література

1. Венгер О. М. Культура гендерної рівності в сучасному українському суспільстві // XXI століття: альтернативні моделі розвитку суспільства. Третя світова теорія: Матеріали VI міжнар. наук.-теорет. конф. 8–9 червня 2007 р. – Кн. 2. – К.: Фенікс, 2007. – С. 210–216.

2. Гендерная педагогика и гендерное образование в странах постсоветского пространства // Сб. материалов Междунар. летней шк., 2001. – Иваново, 2002. – 294 с.

3. Успенская В. И. Стереотипы на пути женщин к лидерству // Феминистская теория и практика Восток-Запад: Материалы международной научно-практической конференции. — СПб.: ПЦГИ, 1996. — 71 с.

4. Феминизм: Восток, Запад, Россия. — М.: Наука, 1993. — 243 с.

5. Юкина И. И. Русский феминизм как вызов современности. — СПб.: Алетейя, 2007. — 544 с.

Мазур Т. В.

м. Львів

## ПРОБЛЕМА РОЗПОДІЛУ БЮДЖЕТНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Згідно Конституції України бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. У бюджетному процесі задіяні учасники, які наділені бюджетними повноваженнями.

**Бюджетні повноваження** - це права та обов'язки органів державної влади та місцевого самоврядування у галузі бюджетної діяльності, що визначаються Бюджетним кодексом України, щорічними законами про Державний бюджет, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, іншими законами, рішеннями місцевих рад та локальними бюджетами. Сукупність цих повноважень і положень нормативно правових актів складає окремий інститут бюджетних прав (повноважень).

Бюджетні повноваження в залежності від виду бюджетних правовідносин, у межах яких реалізуються бюджетні права їх суб'єктів, поділяються на:

1) матеріальні повноваження, які визначають зміст прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері функціонування бюджетної системи;

2) процесуальні повноваження – це передбачена законодавством сукупність прав та обов'язків державних та місцевих органів у сфері бюджетного процесу.

За суб'єктивним складом бюджетні права можуть належати як державі в цілому, так і окремим адміністративно-територіальним одиницям.

Бюджетні права можна характеризувати за вертикальним та горизонтальним рівнем.

Рівні бюджетних прав:

– *вертикальний* (між представницькими та виконавчими органами різного рівня) - базується на конституційних нормах, що розмежовують повноваження між органами державної влади;

– *горизонтальний* - ґрунтується на конституційних нормах про розподіл компетенції між гілками влади.

Бюджетні права можна об'єднати в три групи:

– повноваження у галузі зведеного (консолідованого) бюджету – ґрунтуються на забезпеченні єдності бюджетної системи; проведенні єдиної бюджетної політики;

– повноваження у галузі державного бюджету – це повноваження з формування, розподілу і використання коштів державного бюджету;

– повноваження у галузі місцевих бюджетів - повноваження органів місцевого самоврядування.

Стаття 140 Конституції України встановила, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Оскільки в Україні існує єдина бюджетна система, а бюджетні відносини регулюються єдиним бюджетним законодавством, органи місцевого самоврядування вирішуючи питання місцевого значення мають права і обов'язки, які можна об'єднати в три групи:

1) стосовно Державного бюджету України;

2) стосовно власного бюджету;

3) стосовно бюджету нижчого рівня.

Місцеве самоврядування у будь-якій країні неможливе за відсутності хоч би однієї з умов:

– законодавчого забезпечення компетенції органів місцевого самоврядування;

– належної кількості фінансових ресурсів, необхідних для виконання своїх функцій місцевим самоврядуванням;

– державної політики підтримки місцевого самоврядування через перерозподіл фінансових ресурсів.

Кожний орган місцевого самоврядування бере участь у здійсненні державних повноважень у межах і формах, визначених Конституцією та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Усі органи місцевого самоврядування мають право на власний бюджет, на формування доходної частини та проведення видаткової політики, на резервний фонд та оборотну касову готівку. Обласні і районні органи місцевої влади мають право на складання зведених бюджетів. Сільські, селищні і міські ради мають право на введення місцевих податків і зборів (обласні ради мають право на введення місцевого збору за проїзд по прикордонній області). Стосовно бюджетів нижчих рівнів органи місцевого самоврядування мають право затверджувати нормативи відрахувань, визначати джерела доходів, здійснювати фінансову підтримку у формі дотацій вирівнювання.

На сьогоднішній день постає питання розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, оскільки в країні існує надмірна централізація, повноваження часто дублюються або відбувається безпідставне їх делегування. Лише забезпечивши їх взаємодію можна забезпечити вирішення питань локального, місцевого характеру, створити умови для ефективного їх функціонування. Для цього необхідно, вирішити ряд питань:

1. Здійснити детальний й обґрунтований розподіл функцій та повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. До сфери компетенції обласних державних адміністрацій слід віднести питання контролю за дотриманням законодавства, організацію заходів загальнодержавного спрямування, а за органами місцевого самоврядування слід закріпити функції надання громадських послуг, задоволення культурних, освітніх та інших потреб населення.

2. Визначити співвідношення обсягу делегованих повноважень та обсягу самоврядних повноважень. Основним принципом делегування повноважень є досягнення ефективної реалізації переданих державних повноважень і це не повинно завдавати шкоди вирішенню питань місцевого значення. Обсяг делегованих

повноважень перевищує обсяг власних повноважень органів місцевого самоврядування: чинний Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» одночасно передбачає 67 власних самоврядних повноважень і 78 делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування. Необхідно звести кількість делегованих повноважень до мінімуму, делегувати доцільно ті повноваження, які в оптимальний спосіб можуть вирішуватися саме на місцевому рівні.

3. Посилити та покращити контроль за реалізацією делегованих повноважень - закріпити процесуальні норми щодо здійснення контролю за виконанням делегованих повноважень та відповідальності за їх порушення. Розмежувати сфери відповідальності між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Стає очевидним, що відповідальність органів влади певного рівня слід привести у відповідність із їхніми правами щодо прийняття рішень. Наділення (делегування) органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями не повинно трактуватись як повне звільнення органів державної влади від відповідальності за здійснення переданих повноважень. Повноваження, передані органами державної влади для реалізації органам місцевого самоврядування, продовжують зберігати своє державне значення.

4. Узгодити діяльність органів місцевого самоврядування та органів державної влади у бюджетній сфері. Необхідно провести обов'язкові консультації у процесі підготовки та прийняття рішень органів державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування, громадськістю, якщо це стосується інтересів останніх. Розширити практику укладання договорів та угод про спільну діяльність у різних сферах життя між органами влади на місцях, які можуть конкретизувати відповідно до закону їхні взаємні права та обов'язки.

5. Зміцнити правові гарантії місцевого самоврядування, вдосконалити механізми захисту прав та інтересів територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування. За громадами слід закріпити визначення пріоритетів їх розвитку, затвердження найвагоміших правових актів. Необхідно значно розширити повноваження рад базового рівня та місцевих голів, які обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права у населених пунктах.

6. Органи місцевого самоврядування не мають фінансової можливості належним чином здійснювати свої функціональні повноваження, тому необхідно зміцнити їх матеріальну і фінансову базу. Постає проблема пов'язана з тим, що переважна більшість

територіальних громад не має необхідної матеріально-фінансової основи, яка б могла забезпечити належний рівень соціальних послуг, що надаються в системі місцевого самоврядування. До того ж чинне законодавство України не містить положень, які б передбачали ефективні шляхи та засоби формування самодостатніх територіальних громад, які мали б можливість формувати комунальну власність, місцевий бюджет та виборні органи місцевого самоврядування, щоб на її території перебували об'єкти соціальної та комунальної інфраструктури, необхідні для виконання завдань місцевого самоврядування по наданню соціальних послуг населенню. При цьому на місцях має залишатися не менше половини коштів, що надходять до бюджету з відповідної території.

Отже, оптимальний розподіл бюджетних повноважень повинен відповідати розподілу функціональних повноважень між органами влади та органами місцевого самоврядування, базуватися на економічно виважених критеріях і єдиних правових принципах (що повинні бути закріплені в конституційному законодавстві, бюджетному законодавстві та законодавстві про місцеве самоврядування). Вихідним принципом у розподілі повноважень повинен бути принцип субсидіарності з урахуванням доцільності передання повноважень виходячи з необхідності забезпечення оптимального розподілу бюджетних ресурсів.

Через недостатню правову урегульованість процедур делегування повноважень у законодавстві необхідно закріпити такі принципи позиції: конкретні переліки державних повноважень, які не можуть делегуватись органам місцевого самоврядування взагалі або делегуються в разовому порядку на певний строк (чи безстроково); умови здійснення делегованих повноважень та умови їх припинення; правила і процедури визначення обсягів фінансування, необхідних для реалізації делегованих повноважень після передання їх від одного рівня влади до іншого; відповідальність органів державної виконавчої влади за несвоєчасну передачу органам місцевого самоврядування бюджетних коштів на виконання делегованих повноважень; відповідальність органів місцевого самоврядування за нецільове використання відповідних наданих бюджетних коштів. Це дозволить збалансувати сфери відповідальності: держави стосовно місцевого самоврядування, і навпаки.

### **Література**

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.rada.gov.ua>

2. Конституція України: затверджена 28.06.96 № 254/96 – ВР / Верховна Рада України // Відомості ВРУ. – 1996. - №30. – Ст.141.

3. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.e-reading.org.ua/>

4. Онупрієнко А. Делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування: проблемні питання / А. Онупрієнко // Підприємництво, господарство і право.— 2009.— № 6,— С. 7—11.

5. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/>

**Магус М. М.**  
**м. Вінниця**

### **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПОЛІТИКИ ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ**

Розвиток економіки України значною мірою залежить від вирішення завдання забезпечення енергоносіями. Недостатній обсяг власних енергоносіїв змушує українську владу приймати рішення щодо значного їх імпорту, серед якого вагому частку складає природний газ, нафта і нафтопродукти. Така структура паливно-енергетичного балансу є критичною і неприйнятною з точки зору енергетичної безпеки. В структурі загальних видатків більшості бюджетних установ, видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв займають друге місце після найвагомішого – оплати праці. Невиправдані втрати тепла у тепломережах та застаріле опалювальне обладнання зменшують можливість споживача альтернативно використати кошти, що витрачаються на споживання комунальних послуг, на інші життєві цінності.

В умовах скорочення світових запасів викопних паливно-енергетичних ресурсів (ПЕР) та зростання на них цін, вирішення енергетичних проблем за допомогою імпорту лише збільшує ризики енергетичної безпеки.

Сьогодні світ намагається вирішувати проблему енергоносіїв на основі нових підходів, в основі яких є: по-перше, покращення технологічного процесу з точки зору енергомісткості виробництва; по-друге, розвиток енергозбереження; по-третє, розширення виробництва енергії за рахунок відновлюваних джерел. В економічно розвинених країнах частка енергії, виробленої на відновлюваних джерелах зростає [7].

Виходячи з цього, одним з основних завдань Української держави є суттєве зменшення неефективного споживання енергетичних ресурсів. Вирішити це завдання неможливо без цілеспрямованої енергетичної політики, де адекватно враховувалися б можливості України щодо власного видобутку вуглеводнів, розвитку відновлювальної енергетики і енергозбереження, переходу економіки до широкого впровадження у виробництво інновацій.

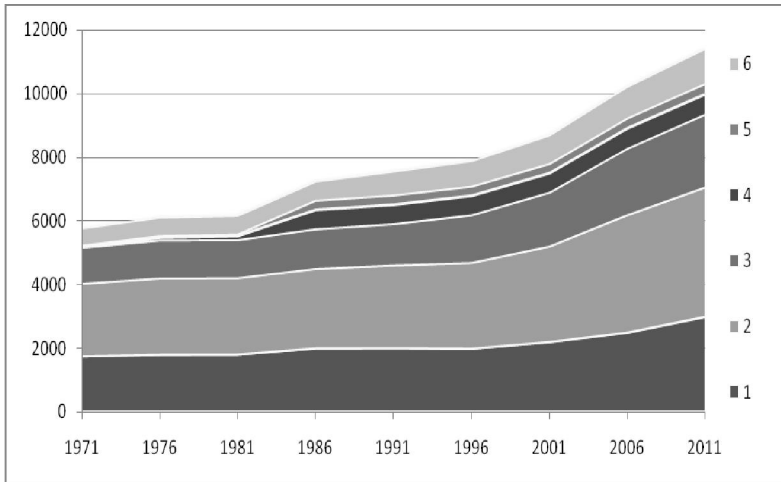
Питання державної політики енергозбереження та різноманітні підходи щодо впровадження енергозберігаючих технологій у своїх працях висвітлювали Г. Дзяна, М. Кулик, І. Мазур, Н. Мица, С. Плачкова, У. Письменна, Т. Савченко, Т. Салашенко, О. Суходола, В. Черепанова.

Враховуючи існуючі погляди на сутність державної політики у сфері енергозбереження, дане поняття можна визначити як систему цілеспрямованих заходів (дій) органів державної влади з метою формування механізмів державного управління для впливу на національну економіку щодо забезпечення ефективного та раціонального використання паливно-енергетичних ресурсів [8]. Сам механізм державного управління, як складові державного управління розглядається як штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [3, с. 13].

Огляд світової історії показує, що виробництво енергії є необхідною умовою розвитку людської спільноти і відповідно найважливішим компонентом економічної діяльності. Відповідно, закономірним став відносний приріст споживання ПЕР, при одночасному збільшенні ВВП більшості розвинених країн. Як наслідок, протягом ХХ століття у світі відбулося майже 25-кратне збільшення рівня використання енергетичних ресурсів [6]. Слід наголосити, що протягом багатьох тисячоліть розвитку людська цивілізація задовольняла свої енергетичні потреби переважно за рахунок відновлювальних джерел енергії. І тільки поступовий розвиток промислового виробництва привів до активного використання викопних джерел: спочатку вугілля, потім нафти і природного газу, а в другій половині ХХ ст. – урану (рис. 1).

Основою для оцінки ефективності національної економіки є показник енергоємності ВВП (ЕВВП) який визначає обсяг споживання ПЕР для задоволення енергетичних виробничих і невиробничих потреб держави на одиницю ВВП. Відповідно до прийнятої в Україні методики ЕВВП Е співвідноситься з первинним споживанням ПЕР [5, с. 65]:





**Рис. 1. Еволюція світового виробництва різних видів палива протягом 1971 – 2011 рр.: 1 – вугілля; 2 – нафта; 3 – газ; 4 – ядерна енергетика; 5 – гідроенергетика; 6 – горючі відновлювальні джерела і відходи**

$$E = P / V_{\text{ВВП}}, \quad (1)$$

де  $V_{\text{ВВП}}$  – обсяг ВВП;

$P$  – обсяг споживання ПЕР на енергетичні цілі.

Як відомо, ЕВВП України в 2011 р. була в 2,1–3,7 рази вищою, ніж у розвинених країн, і продовжує залишатися однією з найбільших у світі. Однак такий показник різко негативно впливає на економіку, наприклад кожні 10% «зайвої» ЕВВП обертаються зниженням питомого ВВП, що припадає на одну особу, у кілька разів стосовно розвинених країн [1].

Традиційно негативною рисою української економіки протягом усього періоду її реформування є високий рівень енерго і ресурсоемності, що є причиною високого рівня ЕВВП, який 2-3 рази перевищує світовий рівень.

Низький рівень енергоефективності дістався в спадок ще від СРСР з причини заниженої вартості енергоресурсів. Національна економіка переобтяжена енергоємними галузями промислового виробництва. Значне зменшення частки галузей, що виробляють товари, на користь галузей, що надають послуги.

Активна політика енергозбереження прийшла в Україну в середині 90-х років ХХ століття, майже через 20 років після того, як

вона стала діючим важливим елементом державної політики розвинених країн. Основні якісні зміни в економіці України, пов'язані зі зниженням ЕВВП, відбулися протягом 1998–2001 рр. [4].

Правовою основою державної політики з питань енергозбереження в національній економіці виступають Закон України «Про енергозбереження» [1], Комплексна державна програма енергозбереження, Енергетична стратегія України на період до 2030 року [2], Концептуальні засади державної політики щодо забезпечення ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів (енергоефективності), Програма економічних реформ на 2010–2014 роки., Державна цільова економічна програма енергоефективності на 2010–2015 роки. Безпосереднім органом державного управління в сфері енергозбереження на даний момент є Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України.

Таким чином, враховуючи ситуацію, що склалася в Україні та у світі загалом, в тому числі наявний позитивний досвід, та й різноманітні здійснені помилки на шляху до енергоефективності, стає зрозуміло, що кожна область нашої держави потребує розробки і втілення в життя своїх власних, специфічних, проектів та програм, які б сприяли ощадному використанню первинних та вторинних ПЕР, що знаходяться в розпорядженні громад територій, використовуючи фінансові засоби, виробничий, науково-технічний, інтелектуальний потенціал, інші наявні ресурси та особливості регіонів.

### **Література**

1. Про енергозбереження (зі змінами) [Електронний ресурс]: закон України №74/94-ВР від 01.07.1994 р.. — [чинний] / Верховна Рада України // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/74/94-%D0%B2%D1%80> — (Нормативно-правовий документ ВРУ. Закон).

2. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року [Електронний документ] розпорядження КМУ від 15.03.2006 р. №145-р. — [чинний] / Кабінет Міністрів України / Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/06/145-%D0%B2%D1%80> — (Нормативно-правовий документ КМУ. Постанова).

3. Дзяна Г. О. Соціально-екологічні аспекти реалізації державної політики у сфері енергозбереження України [Текст]: монографія / Г. О. Дзяна, Р. Б. Дзяний. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. — 208 с.

4. Кулик М.М. Стан реалізації та інвестиційного забезпечення енергетичної стратегії України [Електронний ресурс] / М.М. Кулик / Проблеми загальної енергетики. — 2012, вип. 1 (28) — с.5. — Режим

доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/pze/2012\\_28/01ua\\_Kulik.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/pze/2012_28/01ua_Kulik.pdf)

5. Мазур І. Енергоємність валового внутрішнього продукту України: передумови зниження [Текст] / Вісник ТНЕУ. - №1. – 2012. – с. 64-72.

6. Плачкова С. Г. Енергетика: історія, сучасність і майбутнє. [Електронний ресурс] / С. Г. Плачкова, І. В. Плачков та ін.. – 2010. – Режим доступу: <http://energetika.in.ua/ua/books/> - Назва з титул. екрану.

7. Савченко Т.Г. Зарубіжний досвід ефективного використання ресурсів [Електронний ресурс] / Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/chem\\_biol/nvl nau/Ekon/2010\\_17/](http://www.nbu.gov.ua/portal/chem_biol/nvl nau/Ekon/2010_17/)

8. Суходоля О. М. Енергоємність валового внутрішнього продукту: тенденції та чинники впливу [Електронний ресурс] / О. М. Суходоля. – режим доступу: <http://www.is.svitonline.com/sukhodolya/publicat/>

**Мельник М. О.**

*м. Львів*

## **РОЛЬ ДЕРЖАВИ В ПРОЦЕСІ СОЦІАЛЬНОГО СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ МОЛОДІ В УКРАЇНІ**

Соціальне становище молоді є показником стабільності та добробуту суспільства. Молодь - потужний людський ресурс, який за певних обставин здатний перетворитися на рушійну силу позитивних соціально-економічних та історико-політичних перетворень в державі. Проте для того, щоб молода особа змогла самореалізуватися, досягнути економічної самостійності, принести користь суспільству, їй перш за все потрібно ефективно інтегруватися у соціум. Необхідність і важливість процесу соціального становлення та розвитку молоді очевидна, тому дана сфера повинна бути ваговою складовою державної політики.

Молодь – це суспільна диференційована соціально-демографічна спільнота, якій притаманні специфічні фізіологічні, психологічні, пізнавальні, культурно-освітні тощо властивості, що характеризують її біосоціальне дозрівання як здійснення самовиразу її внутрішніх сутнісних сил і соціальних якостей. Молодь тому і є специфічною спільнотою, що її суттєві характеристики і риси, на відміну від представників старших поколінь і вікових груп, знаходяться в стані формування і становлення. Сутністю молоді та проявом її головної соціальної якості є міра

досягнення нею соціальної суб'єктності, ступінь засвоєння суспільних відносин та іноваційної діяльності [7, с. 178].

Дискусійним залишається питання вікової періодизації молоді. Існують різноманітні погляди на вікові межі молоді: 11–25, 15–28, 16–24 тощо. Останнім часом нижньою межею молодіжного віку вважається 14, верхньою – 35 років [6, с. 390]. Саме такі межі закріплено Законом України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», який визначає загальні засади створення організаційних, соціально-економічних, політико-правових умов соціального становлення та розвитку молодих громадян України в інтересах особистості, суспільства та держави, основні напрями реалізації державної молодіжної політики в Україні щодо соціального становлення та розвитку молоді.

Соціальне становлення молоді - це процес різнобічного включення молоді в життєдіяльність суспільства як системи, сприйняття її як елемента цієї системи [2].

Суспільство розглядають як соціальну систему – цілісне утворення, основним елементом якого є люди, їх зв'язки, взаємодії та взаємовідносини, соціальні інститути та організації, соціальні групи та спільноти, норми і цінності. Життєдіяльність суспільства (суспільне життя) є необхідною умовою його існування, реалізації його завдань і функцій [6, с. 119].

Суспільне життя – реальний процес існування розвитку і взаємодії осіб, соціальних спільнот, інститутів, суспільства, що відбувається в конкретно-історичних умовах і характеризується певною системою форм діяльності. Специфічною ознакою суспільного життя є єдність матеріального і духовного, стихійного і свідомого начал. Основними сферами суспільного життя є: а) економічна, яка охоплює матеріальне виробництво, розподіл, обмін, споживання, відносини власності, економічну і технічну базу, науково-технічний прогрес, технологічну революцію; б) політична, яка полягає в управлінні відносинами між людьми у суспільстві (національними, груповими, міждержавними), що можуть виявлятися у таких формах, як революція, реформа, війна, класова боротьба, соціальне партнерство, консенсус тощо; в) духовна, складовими якої є ідеї, теорії, погляди, уявлення, вірування, почуття, настрої, індивідуальне і суспільне усвідомлене життя, дія засобів масової інформації; г) культурна, що об'єднує продукування культурних цінностей, передавання їх наступним поколінням; д) соціальна, основою якої є діяльність з відтворення населення, його кількісних та якісних характеристик [6, с. 132-133].

Ці сфери перебувають в нерозривній взаємодії, переходять одна в одну, тому процес соціального становлення та розвитку молоді людини може бути ефективним тільки за умови її інтеграції в усі складові соціальної системи. Як зазначає сучасний український дослідник В. Павловський, «молоді люди, будучи включеними в певні суспільні відносини, підкоряються конкретно-історичним закономірностям розвитку даного суспільства і, по мірі свого становлення, дедалі активніше беруть участь у розвитку цих відносин. Від суспільства молодь одержує певні соціальні спадок і спадковість (конкретні історичну епоху, її суспільне буття, суспільно-економічну формацію, регіональну цивілізацію, суспільство із своїм устроєм і державою, належність до того або іншого класу або міжкласової групи, певної нації або народності, соціальне положення, спосіб життя, алгоритм діяльності, систему поглядів, ідей тощо)». Так, на його думку, залежно від конкретно-історичного рівня розвитку суспільства, його продуктивних сил і відповідних виробничих відносин, ступеня розвитку виховання й освіти, участі в продуктивній праці формується певна молодь, люди молодого суспільного віку з його відповідними стадіями або фазами розвитку [3].

Таким чином, держава повинна сприяти соціальному становленню та розвитку молодих громадян. Так, основними принципами, на яких базується соціальне становлення та розвиток молоді, є: повага до загальнолюдських цінностей, прав людини і народів, історичних, культурних, національних особливостей України, її природи; безпосередня участь молоді у формуванні та реалізації політики та програм, що стосуються суспільства взагалі та молоді зокрема; врахування потреб молоді, співвіднесення їх реалізації з економічними можливостями держави; доступність для кожного молодого громадянина соціальних послуг і рівність правових гарантій; відповідальність держави за створення умов щодо саморозвитку і самореалізації молоді; єдність зусиль держави, всіх верств суспільства, політичних і громадських організацій, підприємств, установ, організацій та громадян у справі соціального становлення та розвитку молоді; відповідальність кожного молодого громадянина перед суспільством і державою за додержання Конституції України, законодавства України [2].

Державна політика у сфері соціального становлення та розвитку молоді є складовою державної молодіжної політики, яка в свою чергу задекларована як пріоритетний і специфічний напрям діяльності держави [1].

Згідно Декларації «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні» державна молодіжна політика - це системна діяльність держави у відносинах з особистістю, молоддю, молодіжним рухом, що здійснюється в законодавчій, виконавчій, судовій сферах і ставить за мету створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов та гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах України [1].

Іншими словами, головним завданням молодіжної політики є всебічне сприяння соціальному становленню та розвитку молоді.

Декларація «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні» є основою для подальшого розвитку державної молодіжної політики, її правової бази, практичної діяльності органів державної влади і управління, яка спрямовується на сприяння повноцінного розвитку молодих громадян України.

На основі аналізу Закону України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» можна зробити висновок, що державна політика в сфері соціального становлення та розвитку молоді в Україні здійснюється за такими основними напрямками:

- праця молоді;
- підтримка підприємницької ініціативи та діяльності молоді;
- сприяння підвищенню рівня життя молоді;
- житлові умови молоді;
- освіта, культурний розвиток молоді;
- охорона здоров'я, фізичний розвиток молоді;
- гарантії правового захисту молоді;
- гарантії діяльності молодіжних громадських організацій.

Таким чином, діяльність держави в означеній сфері полягає у: всебічному сприянні задоволенню молодими громадянами своїх потреб, що повинні співвідноситися з економічними можливостями держави; створенні умов для саморозвитку і самореалізації особистості; сприянні різнобічного включення молоді в життєдіяльність суспільства як системи.

Тобто молодь перш за все сама повинна бути зацікавлена у своєму всебічному розвитку та самореалізації. Для цього має бути присутня мотивація, у ролі якої виступають потреби людини.

Потреба – це внутрішній мотив людини, що спонукає її до діяльності. Потреби зароджуються у формі об'єктивної мети, конкретної цілі людини, відтак вона ставить перед собою завдання і

прагне його виконати. Потреби – особливий психічний стан індивіда, що відчувається чи усвідомлюється як дискомфорт, незадоволеність. Тому потреби є збудниками активності, мета якої – усунення дискомфорту.

У відомій піраміді потреб Маслоу показано, що людина мотивується задоволенням ряду потреб, побудованих в ієрархію. За ступенем значущості потреби розташовуються в такому порядку: фізіологічні, або базові потреби (їжа, тепло, вода, житло); потреби в самозбереженні (безпеці); соціальні потреби (приналежність, входження до групи, особливі відносини і т. ін.); потреби в повазі (статус, престиж, слава, повага, самоповага); потреба у самоствердженні (творчий потенціал, результати та ін.) [4, с. 306].

Задоволення своїх потреб спонукає молодь до здобуття освіти, пошуку роботи, створення сім'ї тощо. На нашу думку, пріоритетність цілей і завдань держави у сфері соціального становлення та розвитку молоді також має ранжуватися згідно ієрархії потреб. Перш за все потрібно звернути увагу на попередження та подолання тих проблем, які поглиблюються і свідчать про недостатність існуючих способів їх вирішення, а, отже, призводять до появи дезорганізуючих процесів у системі «суспільство-молодь». Найбільш суттєві з них такі як: рівень освіти і матеріальний стан молоді; потяг до знань і необхідність працювати; прагнення до самостійності й економічна залежність від батьків; професійний статус і потреби сучасного ринку праці; бажання вирішувати власні проблеми самостійно та реальна участь у прийнятті управлінських рішень [5].

Отже, процес соціального становлення і розвитку молодого громадянина є важливим як для самої особистості, так і для суспільства, держави. Він супроводжується активними діями самої молодшої людини за постійної підтримки з боку держави, яка повинна для цього створити всі належні соціально-економічні, політичні, правові передумови.

### **Література**

1. Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні: [Електронний ресурс]: Декларація Верховної Ради України № 2859-ХІІ від 15.12.1992 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2859-12>.
2. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні [Електронний ресурс]: Закон України № 2998- ХІІ від 05.02.1993 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2998-12>.

3. Гладковська О.О. Соціальне становлення молоді в умовах сучасного соціуму [Електронний ресурс] / О.О. Гладковська. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Gileya/2010\\_39/Gileya39/F14\\_doc.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2010_39/Gileya39/F14_doc.pdf).

4. Мартиненко М.М. Основи менеджменту: Підручник. – К.: Каравела, 2005. – 496 с.

5. Редько О.Ф. Проблеми соціології молоді [Електронний ресурс] / О.Ф. Редько. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Vchdpu/2009\\_74\\_2/27.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vchdpu/2009_74_2/27.pdf).

6. Соціологія: Підручник / За ред. В.Г. Городяненка. – К.: ВЦ «Академія», 2008. – 544 с. (Альма-матер).

7. Черниш Н. Соціологія. Курс лекцій – Львів: Видавництво ЛБА, 1998 – 362 с.

**Мельник Я. В.**  
*м. Львів*

## **ОСВІТНІ РЕФОРМИ У ПОШУКАХ ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ**

Діяльність сучасної системи освіти України забезпечується цілою низкою освітніх нормативно-правових документів, серед яких основними є: Конституція України, Закон України “Про освіту”, Закон України “Про загальну середню освіту”, Закон України “Про мови в Українській РСР”, Концепція середньої загальноосвітньої школи України, «Положення Міністерства освіти України “Про середній загальноосвітній навчально-виховний заклад”, “Про експериментальний педагогічний майданчик” та ін. Цими актами визначено основні напрямки модернізації змісту, форм і методів навчання, виховання й управління закладами освіти. Крім цих правових документів, важливими є Державна національна програма “Освіта. Україна ХХІ століття”, затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 896 від 3 листопада 1993 р. та Національна доктрина розвитку освіти, затверджена Указом Президента України № 347 від 17 квітня 2002 р. [2].

Система освіти безперервно розвивається і для неї характерне постійне відновлення й саморозвиток. Реформами, що проходили в освітній сфері, були намагання їх здійснення, відповідно до потреб національного державотворення. Це і відома державна програма «Освіта: Україна ХХІ століття», і «Національна освітня доктрина», це і впровадження 12-бальної системи оцінювання знань учнів у середній



школі та перехід до дванадцятирічної школи (зупинилися поки що на одинадцятирічці), і впровадження зовнішнього оцінювання знань учнів та прийняття низки спеціалізованих законів про середню, вищу освіту тощо впровадження зовнішнього оцінювання знань учнів. [4]. В Україні зроблені певні кроки, аби долучитися до так званого Болонського процесу в європейському освітньому просторі.

Проте, об'єктивно оцінюючи реальний стан галузі, можна впевнено констатувати, що бажаного результату в освітній галузі, поки що не досягнуто. А тому, державна політика в освітній галузі потребує модернізації та реформування.

Головна мета державної політики у сфері освіти відповідно до Державної національної програми «Освіта. Україна ХХІ ст.» полягає у визначенні стратегії розвитку освіти в Україні на перспективу ХХІ ст., створенні життєздатної системи безперервного навчання й виховання для досягнення високих освітніх рівнів, забезпеченні можливостей постійного духовного самовдосконалення особистості, формуванні інтелектуального та культурного потенціалу нації.

Пріоритетними напрямками реформування освіти зазначимо:

- розбудова національної системи освіти з урахуванням кардинальних змін у суспільному житті;
- забезпечення моральної, інтелектуальної та психологічної готовності громадян до здобуття освіти;
- досягнення якісно нового рівня у вивченні профільних навчальних предметів;
- створення і забезпечення можливостей для реалізації різноманітних освітніх моделей, навчальних закладів різних типів і форм власності;
- створення сучасної матеріально-технічної бази системи освіти [3].

Зміни у сфері освіти нерозривно пов'язані з процесами, що відбуваються в соціально – політичному та економічному житті держави. Саме з цих позицій спробуємо виділити основні принципи реформування системи освіти на сучасному етапі:

– *Демократизація* освітнього простору, що передбачає ліквідацію монополії держави на освіту, перехід до громадсько – державної освітньої системи, автономність навчальних закладів та розширення прав педагогічних працівників, перехід від педагогіки репресивної до педагогіки партнерства і співпраці.

– *Децентралізація* освіти, що означає звууження управлінських функцій центру і розширення їх на місцях, а це, у свою чергу, сприяє

розвитку творчої ініціативи місцевих органів влади та оперативному розв'язанні регіональних проблем.

Сьогодні Україна шукає шляхи модернізації системи освіти та управління нею. Одним з напрямів реформування галузі, власне, і є децентралізація, тобто передача ряду функцій і повноважень від вищих органів управління до нижчих. Державні органи управління розробляють найбільш загальні стратегічні напрями, а обласні та районні органи спрямовують зусилля на вирішення конкретних, фінансових, кадрових, матеріальних, організаційних проблем. Саме це й зумовило розробку та прийняття «Національної доктрини розвитку освіти» як головного документа, що визначає стратегічні напрями розвитку освіти, а також Проєкт Національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012-2021 роки.

– *Варіативність освіти*, що створює умови для вільного вибору навчального закладу, форм і методів навчання, навчальних планів, програм, спеціалізацій тощо.

– *Дитиноцентризм* – максимальне наближення навчання і виховання кожної дитини до її сутності, здібностей та особливостей.

Основним показником прогресу людства є розвиток кожної окремої людини на основі її здібностей. Організація навчально – виховної роботи за принципом дитиноцентризму складна, але це вірний шлях формування людиноцентристського, гуманного, демократичного й ефективного сучасного суспільства. До того ж, це головний важіль подальшого прогресу суспільства, особливо в умовах переходу до науково – інформаційних технологій

– *Науково-інформаційні технології* – вимоги часу, без урахування яких на національному рівні країна не може обрати правильний напрямок розвитку.[1]

При формуванні освітньої політики особливо необхідно враховувати, що її невід'ємним елементом є знання. Тенденції розвитку інформаційного суспільства, свідками якого ми є, закріплюють за освітою особливий статус, а форми та методи управління освітою потребують виваженої політики. У контексті нових соціокультурних вимог до освіти і вчителя, фахівці освітньої галузі, неодмінно, повинні володіти новітніми технологіями, серед яких провідне місце посідають інформаційно – комп'ютерні.

Беззаперечними ознаками розвитку людства на сьогодні є і глобалізаційні та інтеграційні тенденції, які охопили всі сфери життя. Сьогодні Україна стоїть на шляху впровадження власної політики та стратегії розвитку, які невід'ємно пов'язанні зі світовими тенденціями та визначають освіту як найбільш пріоритетну сферу життєдіяльності.

А тому не менш важливими принципами освітньої політики є:  
– *Глобалізація та інтернаціоналізація* освіти через адаптацію національної системи до світових освітніх систем, розвиток її з урахуванням загальносвітових тенденцій.

– *Інтеграція* різних типів навчальних закладів для забезпечення безперервності системи освіти.[1]

Сьогодні освітня політика України спрямована на світовий ринок і формується з урахуванням інтеграційних процесів, зокрема виступає одним із напрямків руху України до Європи, одночасно наближуючи освітню систему України до європейських освітніх систем. Тому формування освітньої політики вимагає й зосередження уваги на глобальних проблемах у цій галузі. Так, Європейська комісія з питань освіти констатує три тенденції у сфері освіти, які спостерігаються в країнах Європейського Союзу, але потребують загальної уваги:

– демографічні зміни, які відображаються у зменшенні кількості учнів ланки обов'язкової загальної системи освіти та вихід на пенсію, у зв'язку із досягненням відповідного віку значної кількості викладачів;

– продовження тривалості загальної середньої освіти та збільшення кількості студентів вищих навчальних закладів;

– загальна тенденція до автономізації шкіл, яка відбувається одночасно з процесом систематичної оцінки системи, навчального закладу та педагогічного складу.[2]

Аналізуючи реформаційні процеси в освітній сфері, можна зазначити, що Україна не стоїть осторонь загальносвітових тенденцій, а, навпаки, формує свою освітню політику на тлі світових змін та впровадження нових стандартів, зокрема європейських.

Тому, окреслена тематика матиме своє продовження у напрямі вивчення зарубіжного досвіду країн, що перебувають на етапі реформування управлінської структури освітньою галуззю та приведення освітньої системи до загальноєвропейських стандартів.

### Література

1. Гуманітарна політика Української держави в новітній період: моногр. / за ред. С.І.Здіюрука. К.: НІСД, 2008.

2. Кремень В.Г. Освіта і наука України: шляхи модернізації (Факти, роздуми, перспективи) / В.Г. Кремень. – К.: Грамота, 2003.

3. Національна доктрина розвитку освіти : Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 // Вища освіта. Нормативно-правові акти про організацію освіти у вищих навчальних закладах III-IV

рівнів акредитації : у 2 кн. / [М. І. Панов, Ю. П. Битяк, Г. С. Гончарова та ін.] ; за ред. М. І. Панова. – Х. : Право, 2009.

4. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012-2021 роки.

**Нагорничевський О. А.**

*м. Львів*

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО МАТЕРІАЛЬНОГО РЕЗЕРВУ В УКРАЇНІ**

Історія Держкомрезерву України розпочалася 1 листопада 1991 року з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України № 299-04 «Про створення Державного Комітету України з державного матеріального резерву», який був утворений на базі Українського територіального управління Комітету з державних матеріальних резервів при Раді Міністрів СРСР. В цій же постанові відзначалося, що новоутворений Державний комітет України з матеріального резерву є правонаступником цього управління, з чого витікає логічний висновок: Держкомрезерв має всі підстави додати до своєї 20-річної біографії ще шість десятиліть радянської доби.

У 1992 році Кабінетом Міністрів України було затверджено Положення про державний матеріальний резерв та Положення про Державний комітет України з матеріального резерву. Номенклатура та рівень накопичення матеріальних цінностей матеріального резерву було затверджено в 1993 році, а в 1994 році – додатково затверджено Положення про Держкомрезерв. В січні 1997 році був прийнятий Закон України „Про державний матеріальний резерв”: система отримала професійну законодавчу базу своєї діяльності.

3 грудня 1999 року Комітет було реорганізовано в Державне Агентство по управлінню державним матеріальним резервом. Практика державного будівництва, розбудова економіки країни вимагала створення структури з високим статусом та відповідними повноваженнями, тому, в серпні 2001 року Указом Президента України Агентство по управлінню державним матеріальним резервом було реорганізоване в Державний Комітет України з державного матеріального резерву. У жовтні того ж року затверджено Положення про Комітет.

У зв'язку з адміністративною реформою 13 квітня 2011 року Указом Президента України було затверджено Положення про

Державне агентство резерву України. Згідно Указу № 463/2011 з квітня 2011 року почало функціонувати Агентство державного резерву. У своїй діяльності відомство керується нормами відповідного Положення про Державне агентство резерву України, яке за визначенням є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Першого віцепрем'єр-міністра України – Міністра економічного розвитку і торгівлі України. Держрезерв України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері державного матеріального резерву.

Відповідно до Закону України «Про державний матеріальний резерв» у редакції 1997 року зі змінами та доповненнями, державний резерв є особливим державним запасом матеріальних цінностей, призначених для використання в цілях і в порядку, передбачених цим Законом. У складі державного резерву створюється незнижувальний запас матеріальних цінностей (постійно підтримуваний обсяг їх зберігання).

Розвиток суспільства, постійні зміни, що відбуваються у всіх сферах нашого життя під впливом глобальних та регіональних чинників, вимагають відповідних змін в системі держрезерву, діяльність якого повинна відповідати запитам суспільства, що удосконалюється. Актуальність реформування та удосконалення діяльності системи державного матеріального резерву обґрунтована національним інтересом та необхідністю реформування системи державного матеріального резерву, існуючих методів роботи, які мають бути адаптованими до сучасного стану світової та національної економіки, відповідати головним напрямам державної політики.

Кількість, структура та територіальне розміщення підприємств системи державного резерву, номенклатура, норми накопичення матеріальних цінностей, які певною мірою задовольняли потреби радянської економіки та оборони, стали непридатними для застосування в сучасній Україні. Централізована керованість державним матеріальним резервом помітно знизилась, у наслідок чого система державного резерву стала малоефективною з економічної точки зору, хронічно збитковою – з фінансової, застарілою, неконкурентоспроможною та великозатратною – з технологічної, а також недієвою для регулювання ринків стратегічної продукції.

Основні причини виникнення проблем:

1. Нормативно-правова база, яка регулює питання функціонування системи державного матеріального резерву є

застарілою і неадекватною вимогам часу. Ухвалений 24 січня 1997 року Закон України “Про державний матеріальний резерв” за багатьма позиціями є рамковим, декларативним і містить чимало відсилочних норм. Окремі спроби усунути правові прогалини та неузгодженості між окремими нормативно-правовими актами рішеннями разової дії практично зруйнували правове поле діяльності системи державного матеріального резерву, створили умови для зловживань з матеріальними цінностями та проявів корупції.

2. Номенклатура та норми накопичення запасів державного резерву тривалий час є неадекватними до потреб держави. Особливо це стосується мобілізаційного резерву, який у період з 1991 року по жовтень 2008 року розраховувався відповідно до номенклатури і кількості запасів, установлених у 1986 році відповідно до положень військово-політичної доктрини колишнього СРСР.

3. Протягом багатьох років спостерігається недофінансування системи державного матеріального резерву, а починаючи з 2007 року – намітилася стала тенденція до скорочення рівня фінансового забезпечення витрат держави на формування запасів матеріальних цінностей згідно з затвердженими обсягами.

4. Потребує перегляду структура та склад суб’єктів господарювання, що входять до системи державного матеріального резерву.

6. Серйозні недоліки мають місце в кадровій політиці. За останні сім років змінилось 10 голів Держкомрезерву, 10 перших заступників та 32 заступники Голови Держкомрезерву, усього 52 керівники вищого рангу – при штатній чисельності державного комітету у 153 особи. Середня тривалість роботи на посаді заступника голови Держрезерву – 7 місяців. Аналогічна ситуація спостерігається і на підприємствах та організаціях, що належать до сфери управління Держкомрезерву. Відсутність наступництва в керівництві Держкомрезерву призвела до нестабільної роботи та розвитку, невиконання визначених законами України та іншими нормативно-правовими актами завдань і функцій.

Розв’язання проблеми можливе шляхом реформування і розвитку системи державного матеріального резерву, координації діяльності органів виконавчої влади у цій сфері, належного організаційного, матеріально-технічного і фінансового забезпечення.

Створення ефективної системи державного матеріального резерву та управління нею дозволить привести завдання, функції, структуру і склад цієї системи у відповідність з вимогами сьогодення.

Основними принципами реформування системи держрезерву є:

- відповідність головним напрямкам державної політики;
- системний підхід до управління;
- прийняття управлінських рішень на базі своєчасної, достовірної та повної інформації;
- забезпечення інноваційного розвитку системи державного резерву;
- стандартизація та регламентація усіх аспектів діяльності.

Розв'язання існуючих проблем у сфері формування, використання та управління державним матеріальним резервом передбачається шляхом:

- удосконалення нормативно-правової бази у сфері державного резерву з урахуванням досвіду іноземних держав, узгодження законодавчих актів, що стосуються діяльності державного резерву з метою усунення дублювання функцій та протиріч;
- розроблення та впровадження ефективної моделі управління системою державного матеріального резерву на основі сучасних досягнень теорії управління;
- розроблення економічно та науково обґрунтованої методики визначення норм накопичення і критеріїв формування номенклатури матеріальних цінностей державного матеріального резерву;
- удосконалення процедури закупівлі матеріальних цінностей державного резерву шляхом застосування біржових механізмів та підвищення кваліфікаційних вимог до постачальників;
- удосконалення механізму реалізації матеріальних цінностей держрезерву на конкурсних засадах;
- забезпечення належного рівня фахової підготовки працівників системи державного резерву шляхом підвищення кваліфікаційних вимог до претендентів на вакантні посади та організації системи підвищення кваліфікації в рамках системи державного резерву;
- забезпечення прийняття управлінських рішень на основі достовірної своєчасної та повної інформації шляхом розробки та впровадження інформаційної системи;
- підвищення ефективності діяльності підвідомчих підприємств та організацій системи державного резерву шляхом оптимізації та регламентації бізнес-процесів, запровадження у Держкомрезерві та підвідомчих підприємствах систем управління якістю, екологічного управління та управління безпечністю харчових продуктів відповідно до вимог міжнародних та національних стандартів серій 9000, 14000 та 22000;

- заміни діючих механізмів фінансування за залишковим принципом та визначення видатків Держкомрезерву захищеними видатками Державного бюджету України;
- перегляду структури і складу суб'єктів господарювання, що входять до сфери управління та визначення їх оптимальної кількості;
- оптимізації системи відповідального зберігання матеріальних цінностей державного, в тому числі мобілізаційного, резерву;
- посилення контролю за зберіганням і впровадження автоматизованої системи обліку матеріальних цінностей державного резерву.

Формування державного резерву на основі економічно та науково обґрунтованих нормативів забезпечить задоволення стратегічних потреб держави, удосконалення моделі управління системою державного резерву, підвищення прозорості здійснення операцій з матеріальними цінностями, ефективність використання бюджетних коштів і посилення відповідальності за збереження матеріальних цінностей, а також дасть можливість запобігти корупційним діям і зловживанням у зазначеній сфері. Реформування здійснюється центральними та місцевими органами виконавчої влади.

**Надоша О. В.**  
*м. Київ*

## **СТРАТЕГІЇ СТАЛОГО ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ЯК ВАЖЛИВА СКЛАДОВА МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Реалізація сталого розвитку визначається конкретними стратегічними цілями органів державної влади оформленими у відповідні стратегії, пріоритетними напрямками розроблення та їх реалізації є модернізація управління окремими сферами суспільного життя шляхом створення передумов для розвитку ефективної держави. Важливою складовою механізму реалізації державної політики сталого інноваційного розвитку є запровадження *державних системних стратегій змін*. Під ними різними дослідниками розуміються окремі моделі забезпечення модернізаційних змін форм суспільного розвитку не порушуючи його організаційно-функціональної цілісності. Важливим питанням, яке постає у даному відношенні, як забезпечити модернізаційний розвиток держави, її основних інститутів не порушуючи при цьому умови стабільності їх функціонування.



Державні системні стратегії змін мають передбачати підготовку, прийняття та реалізацію державно-управлінських рішень, які б слугували модернізації системи державного управління загалом.

У сукупності стратегії сталого інноваційного розвитку утворюють новітню парадигму національної стратегії розвитку держави, яка закладає багатоваріантний механізм функціонування органів державної влади та інших державних інституцій на які покладається функція забезпечення сталого інноваційного розвитку. Це свідчить також про те, що системні державно-управлінські стратегії сталого інноваційного розвитку є системоутворюваними конструкціями, які забезпечують модернізаційний ефект у діяльності органів державної влади.

На сучасному етапі суспільного розвитку першочерговим завданням, яке постає перед національними системами державного управління перехідних суспільств є розробка та реалізація *Концепцій довгострокового розвитку* (до 2020 р.) в основі яких і лежать відповідні стратегії сталого розвитку. Слід відзначити, що основний критерій сталого розвитку цих суспільств пов'язується із розвитком науки та активними інноваційними процесами, які і мають забезпечити системі державного управління модернізаційний ефект.

На підставі аналізу державно-управлінських стратегій сталого інноваційного розвитку європейських держави можна визначити основні модернізаційні напрямки, серед яких: розробка ефективних інструментів спрямування інноваційного розвитку, формування ефективної національної інноваційної системи, яка сприяє прискореному розвитку держави; чітко визначені стратегічні цілі держави, які забезпечують її ресурсну підтримку у напрямі розробки та реалізації відповідних інновацій; активна участь держави у розвитку інноваційного потенціалу суспільства (бюджетне фінансування, податкове стимулювання, кредитна підтримка); організація та стимулювання процесів оновлення технологій, передачі наукових розробок із сфери одержаних знань у виробництво; розвиток системи освіти та ринку інтелектуальної власності; розробка інноваційних інфраструктур; фінансове та податкове стимулювання науково-технічної та інноваційної діяльності.

На основі конкретизації змісту Стратегій сталого інноваційного розвитку прийнятих та широко апробованих у перехідних суспільствах можна згрупувати їх за певними категоріями, які визначаються відповідним рівнем інституціонального забезпечення їх реалізації. До них ми відносимо: національні та державні стратегії сталого інноваційного розвитку перехідних суспільств.

Структуру стратегій сталого інноваційного розвитку нам уявляється можливим деталізувати за наступними параметрами: 1) сталий розвиток – об'єктивна потреба часу; 2) розвиток держави та її інститутів у ХХІ ст. (формування її інноваційного потенціалу як необхідної умови сталого розвитку); 3) завдання, напрямки та умови переходу держави до сталого розвитку; 4) регіональний аспект сталого розвитку; 5) критерії прийняття державно-управлінських рішень та показники сталого розвитку; 6) держава в умовах переходу до сталого розвитку світового співтовариства; 7) основні етапи переходу держави до сталого розвитку.

На підставі аналізу нормативно-правового забезпечення національних та державно-управлінських стратегій сталого інноваційного розвитку перехідних суспільств можна чітко класифікувати: загальні тенденції їх розробки; проблемні аспекти, які є типовими для всіх без виключення стратегій сталого інноваційного розвитку перехідних суспільств; тотожні державні пріоритети та перспективи інноваційних перетворень як умови переходу до сталого розвитку; індивідуально-типологічні проблеми переходу до сталого інноваційного розвитку характерні для окремих держав; принципи та механізми розробки та реалізації державної політики управління сталим розвитком; синхронність створення інституційних структур чи окремих структурних підрозділів при органах державної влади на які покладаються функції забезпечення сталого інноваційного розвитку; цільові орієнтири та показники сталого розвитку (головним серед яких є якість життя); механізми забезпечення ефективності міжнародної співпраці у напрямі досягнення сталого розвитку.

В межах даного дослідження особливу увагу на нашу думку варто акцентувати увагу на методологічних проблемах розробки та реалізації стратегій сталого розвитку перехідних суспільств як важливої складової модернізації системи державного управління України. Аналіз цих стратегій дозволив виявити певну суперечність, а саме - вони є програмним документом для утвердження принципів сталого інноваційного розвитку, однак належне організаційно-функціональне забезпечення державного управління сталим інноваційним розвитком в них не представлено. Це, безпосередньо суттєво позначається на оптимізаційних механізмах реалізації стратегій, а також і оптимізації механізмів управління сталим інноваційним розвитком.

Найменш розробленим проблемним аспектом стратегій переходу суспільств до умов сталого інноваційного розвитку є механізми забезпечення прав і свобод громадян, що передбачає

формування та утвердження моделі відкритого суспільства, принципів розвитку правової держави та участі громадянського суспільства у реалізації державної політики сталого інноваційного розвитку. Саме тому, важливою модернізаційною складовою реалізації стратегій є стратегічне управління, яке враховує як вертикальні (органи державної влади всіх рівнів) так горизонтальні (органи місцевого самоврядування) зв'язки. Виходячи із цього варто акцентувати увагу на створенні нових організаційних структур при органах державної влади, що тим самим має забезпечити вироблення нових модернізаційних пріоритетів та утвердження нових функціональних зв'язків у системі державного управління.

Таким чином, на підставі аналізу державно-управлінських стратегій сталого інноваційного розвитку пострадянських та європейських держав, нами конкретизовано основні методологічні проблеми розробки та реалізації стратегій сталого розвитку перехідних суспільств, як інструменту модернізації системи державного управління. Серед них: відсутність організаційно-функціонального забезпечення державного управління сталим інноваційним розвитком, недостатня представленість пріоритетів інноваційної діяльності, на підставі чого визначено основні модернізаційні напрямки реалізації системних державно-управлінських стратегій сталого інноваційного розвитку, які включають: розробку ефективних інструментів спрямування інноваційного розвитку, формування ефективної національної інноваційної системи, стратегічні цілі держави, активну участь держави у розвитку інноваційного потенціалу суспільства, організацію та стимулювання процесів оновлення технологій, передачу наукових розробок із сфери одержаних знань у виробництво, розвиток системи освіти та ринку інтелектуальної власності, розробку інноваційних інфраструктур, фінансове та податкове стимулювання науково-технічної та інноваційної діяльності. Виходячи із цього, нами акцентовано увага на розробленні таких інституційних механізмів реалізації системних державно-управлінських стратегій сталого інноваційного розвитку, як важливої складової модернізації системи державного управління як створення окремих органів державної влади на які б покладалась повноваження по розробці стратегій сталого інноваційного розвитку та управління процесом їх реалізації, утвердження організаційно-інституційних структур управління процесом реалізації стратегій інноваційного розвитку, розроблення форм просування стратегії сталого інноваційного розвитку у суспільстві, підготовка нормативно-правового забезпечення плану

реалізації основних напрямів стратегії сталого інноваційного розвитку, розподіл напрямів стратегії сталого інноваційного розвитку за окремими організаційними структурами, проведення громадської експертизи основних напрямів стратегій сталого інноваційного розвитку, реорганізація діяльності органів державної влади відповідно до критеріїв ефективної реалізації стратегії сталого інноваційного розвитку.

### **Література**

1. Основные положения стратегии устойчивого развития России / Под ред. А.М. Шелехова. М., 2012. - 234 с.
2. Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке. Под редакцией А.Г. Гранберга, В.И. Данилова-Данильяна, М.М. Циканова, Е.С. Шопхоева – М.: “Экономика”, 2002, - 414 с.
3. Материалы Всемирного Банка по ВЕЕРS (<http://info.worldbank.org/governance/beeps/>).
4. Глазьев С.Ю. Теория долгосрочного технико-экономического развития. М.: ВладДар, 1993. – 411 с.

**Николайшин Б. Н.**  
*м. Дрогобич*

### **УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗДІЙСНЕННІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ**

24 березня 2012 року Указом Президента України затверджено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [7]. Важливою складовою анонсованих реформ у цій сфері є розширення можливостей участі громадськості у здійсненні місцевого самоврядування. Стратегією передбачено ряд заходів щодо удосконалення законодавства, зокрема: прийняття законів про місцевий референдум та про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення, а також підготовка та подання в установленому порядку законопроектів: про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (нова редакція), в якому пропонується, зокрема, удосконалити правове регулювання процедур проведення загальних зборів (конференцій) жителів

територіальної громади за місцем проживання та встановити додаткові гарантії діяльності органів самоорганізації населення; про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вдосконалення механізму забезпечення гарантій залучення громадськості до прийняття рішень органами місцевого самоврядування.

На даний час залишаються нерозв'язаними ряд проблем у цій сфері. Це недоліки законодавства про консультативні форми участі мешканців територіальних громад у здійсненні місцевого самоврядування та проведення громадської експертизи діяльності місцевих рад, проблеми правового регулювання загальних зборів членів територіальної громади за місцем проживання та удосконалення механізму забезпечення гарантій залучення громадськості до прийняття рішень органами місцевого самоврядування.

Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики і Типове положення про громадські ради при центральних і місцевих органах виконавчої влади затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [3]. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади регламентується Постановою Кабінету Міністрів України від 5.11.2008 р. № 976 [5].

Рекомендаційний характер норм цих урядових актів для органів місцевого самоврядування створює можливості для зловживання наданим правом вибору окремими місцевими радами. У багатьох громадах взагалі відсутня практика створення консультативно-дорадчих органів при місцевих радах та проведення консультацій з громадськістю. Разом з тим, місцеві ради неохоче йдуть назустріч інститутам громадянського суспільства та ігнорують їх запити про здійснення громадських експертиз.

Отже, існує потреба передбачити на законодавчому рівні обов'язкове створення громадських рад при місцевих радах, проведення консультацій з громадськістю органами місцевого самоврядування та сприяння здійсненню громадських експертиз.

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади [6]. На сьогодні єдиним нормативно-правовим актом у цій сфері залишається Постанова

Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» від 17.12.1993 року [4]. Відповідно до ст. 146 Конституції України питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування мають визначатися законом [2]. Враховуючи зазначений конституційний припис, урегулювання проведення загальних зборів мешканців територіальних громад Постановою Верховної Ради України виявляється недостатнім. Крім того, аналіз норм Положення свідчить про його невідповідність сучасним потребам суспільства та стратегічним орієнтирам державної політики сприяння розвитку місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Відзначимо такі негативні аспекти даного нормативно-правового акту: неналежна регламентація порядку скликання та проведення конференцій представників членів територіальної громади у разі, якщо проведення загальних зборів пов'язано із певними організаційними складнощами (не визначено норми представництва на конференції); відсутність правових механізмів імплементації рішень загальних зборів (фактично немає ані процедури виконання, ані процедури оскарження рішень загальних зборів); обмеження переліку суб'єктів права на скликання загальних зборів виключно громадянами України. Таке положення не відповідає вимогам Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, яка прийнята Радою Європи в лютому 1992 р. та передбачає заходи щодо прискореної інтеграції іноземців у територіальні громади на локальному рівні, зокрема, шляхом їх залучення до участі в місцевих виборах та інших формах діяльності громади [1].

Удосконалення механізму забезпечення гарантій залучення громадськості до прийняття рішень органами місцевого самоврядування має відбуватися через внесення відповідних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Передусім, це стосується встановлення обов'язку відповідної місцевої ради розробити та прийняти Статут територіальної громади. Також доцільною є розробка більш якісних норм про громадські слухання. По-перше, слід законодавчо визначити перелік питань, з приводу яких громадські слухання проводяться в обов'язковому порядку до прийняття радою відповідного рішення. По-друге, дієвою гарантією залучення громадськості до прийняття рішень органами місцевого самоврядування може стати визначення підстав для судового визнання рішень ради нечинними. Такими підставами можуть бути уникнення

розгляду пропозицій громадськості органами місцевого самоврядування, а також порушення вимог локальних нормативно-правових актів щодо порядку організації громадських слухань.

У процесі удосконалення правового забезпечення форм участі громад необхідно вирішити, які питання потребують законодавчого регулювання, а які можна винести на рівень локальної нормотворчості. Якість переважної більшості локальних нормативно-правових актів поки що не дозволяє вирішувати проблеми законодавчого унормування механізмів місцевої демократії. Отже, головною метою удосконалення законодавства у цій сфері має стати створення умов, за яких доступність усіх форм локальної демократії для мешканців громад не буде повністю залежати від позиції органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Наблизитися до таких умов можливо шляхом чіткої фіксації у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» норм про такі форми участі мешканців громад як консультації з громадськістю, створення громадських рад при органах місцевого самоврядування, проведення громадських експертиз діяльності органів місцевого самоврядування. Доцільно додати норми про варіанти рішення місцевої ради щодо розгляду місцевих ініціатив: прийняття проекту рішення, поданого в порядку місцевої ініціативи, за основу у повному обсязі або частково; відхилення проекту рішення; відправлення проекту рішення на доопрацювання за обов'язковою участю членів ініціативної групи з обов'язковим винесенням проекту рішення на наступне пленарне засідання ради. Правового унормування потребує також визначення переліку питань обов'язкового проведення громадських слухань; про обов'язкову участь членів ініціативної групи з питань проведення громадських слухань на засіданні органів місцевого самоврядування щодо розгляду рішення громадських слухань; обов'язкове оприлюднення та надання ініціатору громадських слухань рішення органів місцевого самоврядування; встановлення обов'язку місцевих рад враховувати пропозиції громадськості у власній діяльності та аргументувати відмову виконувати рішення громадських слухань; щодо визначення підстав для судового визнання рішень ради нечинними (ст. 17) доцільно поширити на застосування й інших інструментів локальної демократії.

### **Література**

1. Доповідь Європейської комісії проти расизму та нетерпимості по Україні (четвертий цикл моніторингу) [Прийнята 8 грудня 2011 року, опубліковано 21 лютого 2012 року] [Електронний ресурс]. – Режим

доступу: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Ukraine/UKR-CbC-IV-2012-006-UKR.pdf> – С. 13.

2. Конституція України від 28 червня 1996 року // Офіційний вісник України – 2010. – № 72/1. – С. 15.

3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 // Офіційний вісник України – 2010. – № 84 – С. 36.

4. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-ХІІ // Відомості Верховної Ради України – 1994. – № 6. – С. 30.

5. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету міністрів України від 5 листопада 2008 р. №976 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – С. 100.

6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року №280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України – 1997. – № 24. – С.170.

7. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 // Офіційний вісник України – 2012. – № 26. – С. 966.

**Ничта Н. Л.**  
*м. Львів*

## **ПСИХОЛОГІЧНИЙ РЕСУРС ОПТИМІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ**

Проблема визначення та структуризації психологічного ресурсу як на рівні окремої особистості, так і на рівні організації є актуальною у роботі як психологів і психотерапевтів, так і керівників різних рівнів. Вона є особливо важливою у контексті державно-управлінської діяльності та організації ефективної взаємодії органів та представників влади з громадськістю. Застосування психологічного ресурсу у сфері державного управління дасть змогу кваліфіковано підходити до процесів підготовки професійної еліти у сфері державного управління, організації діяльності, навчання та просування управлінських кадрів та



дасть змогу вийти на достойний рівень взаємодії та співпраці з громадськістю.

Психологічний ресурс оптимізації взаємодії місцевих органів державної влади з громадськістю безперечно включає у себе психологічний ресурс кожної особистості, що тою чи іншою мірою залучена до організації та реалізації взаємодії (особистісна складова), психологічний ресурс організацій, тобто місцевих органів державної влади (організаційна складова) та психологічний ресурсорганізованої громадськості (громадська складова).

Коли мова йде про психологічний ресурс окремої особистості, у цьому випадку дослідники [7] дотримуються думки, що дана психологічна категорія є ефектом синергії компетентності людини, її особистісного потенціалу та людського капіталу. Безперечно, що кожна із перелічених властивостей, у найбільш загальному вигляді, тою чи іншою мірою сформовані у структурі особистості кожного із нас. Однак, відкритим залишається питання, який рівень розвитку цих індивідуальних якостей, буде достатнім для успішної діяльності у достатньо специфічній галузі - державному управлінні?

Щодо компетентності, то її найбільш узагальнено визначають як здатність особистості до ефективної діяльності та вміння успішно розв'язувати проблемні ситуації; ця здатність обумовлена здібностями особистості, її інтересом до діяльності й умінням ефективно взаємодіяти з оточенням.

Наступним чинником є людський капітал, тобто, – накопичені знання, уміння, майстерність якими володіє людина, які вона здобула завдяки загальній та спеціальній освіті і професійному досвіду. Люди володіють трьома видами капіталу: перший- інтелектуальний - це знання, уміння, досвід; другий - психологічний капітал - це впевненість, оптимізм, надія; третій- найважливіший – соціальний капітал - це система віри у свою компанію, у свою діяльність, у те, що праця (праця людей та діяльність в цілому) має сенс. Така система віри забезпечує довгострокову успішність [1].

Останнім фактором, що, спільно з вже переліченими, визначає актуалізацію психологічного ресурсу людини є особистісний потенціал. Потенціалом особистості вважають творчі, комунікативні й адаптивні неактуалізовані можливості людини. Їх також прийнято розглядати через такі характеристики особистості як креативність, контактність й адаптивність [7,с.752].

Таким чином, психологічний ресурс на рівні особистості у процесі діяльності виявляється у індивідуальному стилі роботи та

неповторності результатів діяльності, своєрідності мислення, вмінні самостійно й оригінально розв'язувати проблемні ситуації.

О. Штепа виділяє також рівні сформованості психологічного ресурсу, як динамічної характеристики особистості: “Наслідування” – “Цілі” – “Цінності” – “Сенс” [8] та припускає, що розвиток психологічного ресурсу особистості відбувається пропорційно із формуванням особистісної ідентичності людини [3] - тобто, що ці характеристики є взаємозалежними. Особистісна ідентичність відображає унікальність та неповторність особистості, єдність реальної поведінки з прагненнями, переконаннями людини. А психологічний ресурс особистості досягає свого найвищого рівня розвитку та може бути найповніше актуалізований у професійній діяльності лише за умови досягнення індивідом максимального рівня сформованості особистісної ідентичності. Адже, лише індивід, який пройшов період кризи і самовизначення та сформував певну сукупність значимих для нього цілей, цінностей і переконань має чуття власної місії та призначення у своїй діяльності, вміє продуктивно взаємодіяти з іншими. Лише у такому випадку можна говорити про найвищий рівень сформованості психологічного ресурсу особистості та актуалізацію його у процесі професійної діяльності.

Таким чином, для того, аби розвинути чи актуалізувати психологічний ресурс особистості державного службовця для якнайефективнішого виконання ним державно-управлінських функцій (особливо у процесі взаємодії з громадськістю) необхідно дослідити мотиваційно – ціннісні детермінанти його професійної діяльності. Це, зокрема, значимі для особи державного службовця цілі, цінності і переконання, невідповідність яких відносно професійної діяльності, взагалі блокує використання ним свого психологічного ресурсу, незалежно від рівня його розвитку.

На рівні організацій, у нашому випадку це – місцеві органи державної влади, структура психологічного ресурсу безперечно акумулює як особистісний потенціал кожного окремого працівника та, власне, його психологічний ресурс у своїй професійній діяльності так і, загалом, ефективність організації діяльності та взаємодії у цій організації. Оскільки, взаємодія у системі державного управління є передумовою ефективного залучення кадрового та, безпосередньо, психологічного ресурсу до процесів державно-управлінської діяльності. Кадровий менеджмент у системі державно-управлінських відносин сьогодні повинен спрямовуватися на досягнення ефективного результату

діяльності організації а не на сам процес її виконання. А для цього необхідно: забути про відповідальність менеджерів за розвиток персоналу і перейти до особистісної відповідальності кожного працівника за свій рівень професійного розвитку, тобто, потрібно особливу увагу зосередити на психологічних та, зокрема, мотиваційно-ціннісних характеристиках особистості вже на стадії професійного добору; змінити систему ухиляння від зворотного зв'язку як з підлеглими так із громадянами на систему його пошуку, побудови та постійного застосування; відмовитися від закритого розгляду факторів успіху у діяльності організації, вакантних посад та відбору спеціалістів на користь відкритого обговорення рівня компетентності працівників, наявних вакансій та можливостей просування по службовій драбині.

Важливою складовою психологічного ресурсу процесів оптимізації взаємодії органів державної влади з громадськістю, окрім індивідуально - психологічних якостей державно-управлінських кадрів (компетентність, особистісний потенціал та людський капітал) та професійно напрацьованих організаційних характеристик та можливостей органу державної влади (корпоративна культура, імідж організації, організаційні цінності і т.п. ) є також актуалізований потенціал громадськості у процесі взаємодії із органами державної влади, який, на нашу думку, визначається рівнем громадської активності [2].

Дослідники [4, 5], які досліджують проблеми демократичного розвитку громадянського суспільства, який великою мірою залежить від ефективності процесів взаємодії між владою та громадськістю, підкреслюють, що головною умовою його формування і функціонування є специфічна якість особистості кожного громадянина – громадська активність, яка включає в себе всі показники громадянськості, громадянської позиції, що обумовлені особливостями соціальної природи людини, виступає головним стрижнем, що визначає цінність і цілісність особистості.

За даними соціологічних опитувань, в Україні загалом досвід громадської активності має лише 5% громадян [6]. Цей показник є важливим індикатором, що свідчить про низький рівень громадянськості в нашій державі.

Узагальнивши та об'єднавши дослідженні нами особливості психологічного ресурсу оптимізації взаємодії місцевих органів державної влади з громадськістю отримуємо структурну модель психологічного ресурсу:

Таблиця 1

**Структурна модель психологічного ресурсу оптимізації взаємодії місцевих органів державної влади з громадськістю**

№	Складові психологічного ресурсу	Опис структурних елементів психологічного ресурсу
1	<b>Особистісна складова</b>	Психологічний ресурс особи, що, безпосередньо залучена до реалізації взаємодії між органом державної влади та громадськістю, структурними елементами якого є: – компетентність, – особистісний потенціал, – людський капітал
2	<b>Організаційна складова у діяльності місцевих органів державної влади</b>	1) Психологічні засоби актуалізації кадрового потенціалу органу державної влади. 2) Психологічні засоби актуалізації організаційного потенціалу органу державної влади.
3	<b>Громадська складова</b>	Готовність до громадської активності та взаємодії з органами державної влади

Отже, психологічний ресурс оптимізації взаємодії місцевих органів державної влади з громадськістю – це інтегральний та динамічний показник, що передбачає актуалізацію його окремих складових: особистісної, організаційної та громадської. Актуалізовані складові психологічного ресурсу у синергії сприятимуть розвитку демократичних цінностей та пріоритетів як у системі державно-управлінської діяльності так і у громадській свідомості, що стане важливою передумовою для успішної реалізації взаємодії місцевих органів державної влади з громадськістю.

### Література

1. Макдермот Я. Концепція людського капіталу / Я.Макдермот // Корреспондент. - № 6. -2008. - С. 8-11.
2. Ничта Н. Психологічні чинники готовності особистості до громадської активності та взаємодії з органами державної влади. // Ефективність державного управління [Текст]: зб.наук.пр. – Вип. 29. — Львів: ЛРІДУНАДУ – 2011;
3. Проблема емпіричного дослідження особистісної ідентичності / Христина Турецька // Вісник Львівського університету. – Львів, 2008. – Вип. 11. – С. 359–267.

4. Семенюк Л. М. Психология гражданской активности (особенности и условия развития) / Л.М.Семенюк. –М.: Воронеж, 2006. –196 с.

5. Снігур Л.А. Психологія становлення громадянськості особистості [Текст] / Л.А.Снігур. –Одеса: Вид-ць М.П.Черкасов, 2004. – 331 с.

6. Чекмишева Р. Підсумки круглого столу «Нове покоління влади в Україні: реалії та перспективи» [Електронний ресурс] / Р.Чекмишева. – Режим доступу : <http://www.eurorexhi.kiev.ua/novini/>

7. Штепа О. С. Психологічний ресурс особистості у концепції самоменеджменту / О. С. Штепа // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія “Соціологія. Психологія. Педагогіка”. – Додаток 4. – Т. III (15). – 2009. – Тематичний випуск №3. “Вища освіта України у контексті інтеграції до європейського освітнього простору”. – С. 751–758.

**Олейник В. І.**  
*м. Київ*

## **СОЦІАЛЬНА РЕКЛАМА ТА ЇЇ ВПЛИВ НА МОДЕРНІЗАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

Інформація є одним із найбільш важливих ресурсів, який суттєво впливає на відповідні політико-правові та державно-управлінські процеси. Реклама стратегічно впливає на економічну, політичну, соціальну та духовну сфери життя суспільства. Зростання її ролі і включеність в різноманітні сфери функціонування суспільства, зумовлюють аналіз та оцінки з точки зору її впливу на життєдіяльність суспільства та функціонування системи державного управління, утвердження його модернізаційних стратегій.

Соціальна реклама спрямована на вироблення соціальної поведінки та соціальну інтеграцію суспільства. Її основним призначенням є не лише привернення уваги громадськості до соціальних проблем, але також заклик до їх вирішення і пропозиції можливих дій для органів державної влади. В Українському суспільстві потенціал соціальної реклами як механізму державного управління та інструменту вирішення соціальних проблем використовується недостатньо. Це обумовлено тим, що відповідні соціальні трансформації, які призвели до зміни усталених систем цінностей, спровокували громадську та особистісну аномію, загострили соціальні

проблеми і т.д. які й вимагають пошуку адекватних механізмів, шляхів і засобів регулювання і управління соціальними, політичними та державно-управлінськими процесами. Викладене вище свідчить про доцільність аналізу соціальної реклами як одного із інструментів управління модернізаційними процесами. Виходячи із цього назріла потреба в теоретичному осмисленні місця і ролі соціальної реклами у розвитку сучасного суспільства та реалізації державного управління; необхідність розроблення чітких механізмів включення та функцій соціальної реклами в систему державного управління; потреба практики державного управління в перспективних напрямках, оптимальних формах та методах соціорекламної діяльності та її впливу на формування та реалізацію державної політики.

Інформаційний простір держави та її модернізаційна політика не можуть ефективно функціонувати без реклами, на яку сьогодні покладається завдання поширення соціально значимої інформації про життєдіяльність суспільства для великої кількості людей з метою формування, підтримання та стимулювання інтересу громадськості до участі у державному управлінні. Виходячи із цього принципово важливо проаналізувати форми впливу соціальної реклами на модернізаційні процеси у державному управлінні, а також детерміновану залежність соціальних відносин від такого впливу. Більшість дослідників сьогодні виходять із того, що соціальна реклама у процесі реалізації державної політики є важливим інструментом подолання соціальної ентропії, адже вона виступає своєрідним фактором формування ідеальної моделі такої політики. Це, свідчить про те, що соціальна реклама є інструментом забезпечення модернізаційних змін у державному управлінні. Технологічно реалізацію цього інструменту можна зобразити так: 1) людина, 2) її ставлення до державної політики, яке базується на аналізі інформаційного простору, який сприяє формуванню певних оціночних суджень; 3) відповідні соціальні дії громадськості (довіра, недовіра, бажання приймати активну участь у державному управлінні, чи не бажання і т.п.). Слідуючи саме такій логіці, соціальна реклама «повинна носити державного регульований та державно орієнтований суспільно-корисний характер» [1].

Соціальна реклама як один із інформаційно-комунікативних інструментів реалізації державно-управлінської практики забезпечує модернізаційний гомеостаз у різних сферах суспільного життя. Виходячи із цього, можна конкретизувати її інструментально-функціональний зміст, який визначається функціями, які виконує

соціальна реклама у напрямку впливу на модернізаційні процеси у суспільстві. До таких функцій варто віднести: *адаптивну*, яка забезпечує залучення громадськості до участі у державному управлінні; *захисту*, яка зводиться до формування та реалізації механізмів соціального захисту громадськості (утвердження інструментів соціальноорієнтованої держави); *ефективну* забезпечує посилення впливу соціальної реклами на формування громадської думки та управління нею; *оціночну*, яка забезпечує формування соціальної оцінки на певні події у життєдіяльності суспільства. Аналізуючи функціональний зміст соціальної реклами та її вплив на управлінські процеси відомий російський дослідник А.Б.Белянін розробив власну класифікацію функцій, які вона виконує у державно-управлінських процесах модернізації, серед них: стабілізаційна (забезпечує зниження соціальної напруги, збереження статусу-кво органів державної влади, відносну рівновагу у функціонуванні соціальної системи), соціалізуюча (засвоєння соціально схвалених світоглядних, ідеологічних орієнтирів, адекватних реальним процесам соціального буття і актуальним для даного періоду розвитку суспільства цінностям), інтегруюча (стимулювання соціальної згоди на основі позиціонування країни як сильної цивілізаційної держави), мобілізаційної (формування в інформаційному просторі образів, які стимулюють усвідомлення та підтримку владних, управлінських рішень, соціальну та громадянську активність) [2].

Виходячи із функціональну впливу соціальної реклами на модернізаційні процеси у державному управлінні доцільно акцентувати увагу на двох основних підходах до її розуміння, серед яких маркетинговий та комунікативний. У першому випадку соціальна реклама розглядається як один із компонентів маркетингових технологій, тобто реклама забезпечує формування певного образу, своєрідного стандарту здійснення модернізаційної політики, відповідаючи на питання, що і як необхідно модернізувати виходячи із яких ціннісних засад. Прихильники комунікативного підходу зводять функціональний зміст соціальної реклами до одного із засобів комунікації, який забезпечує інформування громадськості про запровадження певного модернізаційного проекту, стимулювання інтересу до його реалізації та насамкінець формування довіри до органів державної влади через його реалізацію.

Наведене вище свідчить про те, що соціальна реклама є своєрідним інструментом вироблення певної соціальної поведінки громадськості, яка безпосередньо впливає на вектор розгортання

модернізаційних процесів. Варто також відзначити, що у даному відношенні стратегічним потенціалом соціальної реклами є забезпечення соціальної інтеграції у суспільстві у напрямку формування певних оціночних суджень щодо підтримки чи не підтримки тих чи інших модернізаційних проектів. При цьому, необхідно виходити із того, що інструментальність соціальної реклами у напрямку її впливу на модернізаційні процеси є одним із способів формування та поширення соціально значимих цінностей, стимулювання відповідальності громадськості за реалізацію певних модернізаційних ініціатив у сфері державного управління. З огляду на це, під соціальною рекламою варто розуміти стратегічний інструмент державного управління, засіб самоорганізації суспільства у напрямку вирішення проблем, які впливають на ефективність розгортання модернізаційної практики у різних сферах суспільного життя та інструмент стимулювання інтересу громадськості до модернізаційних процесів у державному управлінні.

Таким чином, здійснений нами аналіз соціальної реклами та її впливу на модернізаційні процеси у державному управлінні, вказав на доцільність запровадження стратегічного підходу до формування та використання потенціалу соціорекламних комунікації у сфері державно-управлінської практики, що з необхідністю має чітко узгоджуватись із цілями та завданнями інформаційної політики держави. Характер модернізаційних процесів у державному управлінні безпосередньо визначається рівнем привернення до них уваги громадськості та її безпосередньої участі у них, що тим самим забезпечить формування певної модернізаційної свідомості. Це стає можливим лише завдяки інструментальному потенціалу соціальної реклами, яка у такий спосіб виступає стратегічним механізмом управління та самоорганізації суспільства. Її основним спрямуванням відповідно до цього є забезпечення координуючої діяльності державно-управлінських структур з інститутами громадянського суспільства у напрямку розроблення та реалізації соціорекламних проектів, які і мають забезпечити *ефективність* модернізаційних процесів у сфері державного управління.

### Література

1. Дмитриев А.В. Неформальная политическая коммуникация. – М., 2012. – 340с.
2. Белянин А.Б. Социальная реклама: сущность и информационно-коммуникативные функции. – М.: МГАПИ, 2005. – 238с.



3. Чумиков А.Н. Креативные технологии «паблик рилейшнз». – М., 2011. – 460с.

**Олефіренко С. В.**

*м. Львів*

## **НОВОСТВОРЕНА ДЕРЖАВНА РЕЄСТРАЦІЙНА СЛУЖБА ЯК ОДИН ІЗ ЧИННИКІВ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ РЕЄСТРАЦІЇ**

Проблема ефективної системи реєстрації прав завжди була важливою для суспільства та кожної людини зокрема. Діюча до сьогодні система реєстрації не відповідала вимогам сучасного суспільства та європейським стандартам, а тому потреба в її реформуванні виникла вже давно, і з розвитком держави її нагальність ставала більш необхідною. На підставі запозиченого європейського досвіду та потреб модернізації реєстраційних служб 9 грудня 2010 року відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» створено Державну реєстраційну службу України (Укрдержреєстр).

Указом Президента України від 6 квітня 2011 року затверджено Положення про Державну реєстраційну службу. Так, згідно цього Положення визначено, що Державна реєстраційна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України та входить до системи органів виконавчої влади. Укрдержреєстр є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сферах: державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо їх реєстрація передбачена законами, статутів територіальних громад, друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності [3].

Укрдержреєстр здійснює свої повноваження безпосередньо та через структурні підрозділи головних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в областях, а також районних управлінь юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Укрдержреєстру.

Міністерством юстиції у вересні 2011 року було затверджено нову структуру територіальних органів юстиції, яка передбачає створення окремих структурних підрозділів, що забезпечуватимуть реалізацію повноважень Укрдержреєстру.

Важливим моментом діяльності Державної реєстраційної служби є те, що фактично з 1 січня 2013 року згідно з Законом України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” від 11 лютого 2010 року вона розпочала реєстрацію права на нерухоме майно, що раніше здійснювало бюро технічної інвентаризації [1]. Отже, основним нововведенням закону є передача повноважень з одних органів до інших. Згідно вищевказаного Закону фактично встановлюється абсолютно нова система реєстрації, що повинно стати першим кроком на шляху створення нової ефективної системи реєстрації.

Крім того, перелік документів скорочений. Відповідно, зникла необхідність подання технічного паспорту на нерухомість при реєстрації права, а витяг взагалі потребує подання тільки заяви. Закон узагалі не торкається питання проведення інвентаризації.

Водночас треба розуміти, що у державного реєстратора сконцентровані всі функції і повноваження з реєстрації прав, пов’язаних із нерухомістю. Це включає в себе і безпосередньо реєстрацію прав на нерухоме майно, і реєстрацію прав на землю, обтяжень, сервітутів. Така концентрація прав в одному органі відповідає підходам, прийнятим у більшості країн світу, тому український підхід до реформування системи реєстрації є цілком зрозумілий. Наявність одного органу теоретично має позитивно вплинути на прозорість процедур та ефективність його роботи.

Відповідно до цього Закону, обов’язковій державній реєстрації підлягають речові права та обтяження на нерухоме майно, розміщене на території України, що належить фізичним та юридичним особам, державі в особі органів, уповноважених управляти державним майном, іноземцям та особам без громадянства, іноземним юридичним особам, міжнародним організаціям, іноземним державам, а також територіальним громадам в особі органів місцевого самоврядування, а саме: 1) право власності на нерухоме майно; 2) право володіння; право користування (сервітут); право користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис); право забудови земельної ділянки (суперфіцій); право господарського відання; право оперативного управління; право постійного користування та право оренди земельної ділянки; право користування

(найму, оренди) будівлею або іншими капітальними спорудами, їх окремими частинами; іпотека; довірче управління майном, інші речові права відповідно до закону, які є похідними і реєструються після державної реєстрації права власності на таке майно; 3) податкова застава, предметом якої є нерухоме майно, та інші обтяження [2]. Право власності на житловий будинок, будівлю, споруду, квартиру може бути зареєстровано незалежно від того, чи зареєстровано право власності на земельну ділянку, на якій вони розташовані, крім випадків, якщо власником земельної ділянки та житлового будинку, будівлі, споруди, квартири, розташованих на ній, є та сама особа.

У Державному реєстрі прав реєструються права на такі об'єкти нерухомого майна, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких неможливе без їх знецінення та зміни призначення: 1) житлові будинки; 2) квартири; 3) будівлі, в яких розташовані приміщення, призначені для перебування людини, розміщення рухомого майна, збереження матеріальних цінностей, здійснення виробництва тощо; 4) споруди (інженерні, гідротехнічні тощо) - земельні поліпшення, що не належать до будівель та приміщень, призначені для виконання спеціальних технічних функцій; 5) приміщення - частини внутрішнього об'єму житлових будинків, будівель, квартир, обмежені будівельними елементами.

Державний реєстр прав містить як відомості про зареєстровані права так про і обтяження, суб'єктів прав, об'єкти нерухомого майна, документи, на підставі яких проведено державну реєстрацію прав, і картографічні (графічні) дані. Орган державної реєстрації прав зобов'язаний надати до відома заявників інформацію про необхідний перелік документів для здійснення державної реєстрації прав. Безпосередньо державна реєстрація прав та їх обтяжень проводиться в такому порядку: 1) прийняття і перевірка документів, що подаються для державної реєстрації прав та їх обтяжень, реєстрація заяви; 2) встановлення факту відсутності підстав для відмови чи зупинення розгляду заяви про державну реєстрацію прав та/або їх обтяжень; 3) прийняття рішення про державну реєстрацію прав та їх обтяжень, відмову в ній або зупинення державної реєстрації; 4) внесення записів до Державного реєстру прав; 5) видача свідоцтва про право власності на нерухоме майно у випадках ат /або надання витягів з Державного реєстру прав про зареєстровані права та/або їх обтяження [2].

Таким чином, законом передбачено передачу та концентрацію всіх функцій реєстрації до одного органу, що в цілому є позитивним. Станом на сьогоднішній день система реєстрації відповідає

загальнодержавним та європейським критеріям. По-перше, вона є дієвою і прозорою, працює на чітких та зрозумілих принципах та у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства юстиції України, іншими актами законодавства України, дорученнями Президента України та Міністра юстиції України, унеможлиблює суб'єктивне тлумачення законодавства з боку посадових осіб. Також важливим є питання корупції, оскільки новий Закон спрямований на те, щоб система реєстрації була максимально захищеною від можливостей для зловживань посадових осіб. Створення єдиної реєстраційної служби дає можливість прискорити та спростити систему державної реєстрації прав та створює комфортні умови для суб'єктів реєстрування при підготовці та подачі документів. Однак, оскільки реєстраційна служба почала займатись своєю фактичною діяльністю тільки з 01.01.2013 року, то провести повний аналіз ефективності проведених законодавчих змін ще рано.

### **Література**

1. Кот О.О., Третяков О.В. Служба з майбутнього [Електронний ресурс] / О.О. Кот, О.В. Третяков //Юрист. – 2011. - №9. – Режим доступу: [http://www.antikalaw.com.ua/media/news/o\\_kot\\_o\\_tret\\_yakov\\_derzhavna\\_reyestrainna\\_cluzhba.pdf](http://www.antikalaw.com.ua/media/news/o_kot_o_tret_yakov_derzhavna_reyestrainna_cluzhba.pdf)
2. «Про внесення змін до Закону України Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» та інших законодавчих актів України. Закон України: від 11.02.2010/ Верховна Рада України. – Офіційний вісник України. – 2010 р. – № 19.
3. «Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України» Указ Президента України: від 06.04.2011/ Президент України. – Офіц. вид. – К.: Офіційний вісник України від 22.04.2011 – 2011 р. – № 28.

**Парубчак І. О.**  
*м. Львів*

## **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ГУМАНІТАРНОЇ СФЕРИ ДЕРЖАВИ**

У сфері гуманітарних відносин держава бере на себе відповідальність за підтримання певних стандартів освіти, науки та

здоров'я своїх громадян, за захист свободи думки та совісті. Такі цілі досягаються як прямими діями держави, так і непрямими діями, які спрямовані в основному у двох напрямках: регламентація діяльності непрофільних щодо гуманітарної сфери організацій з точки зору охорони гуманітарних цінностей, а також – підтримка рівних умов для діяльності недержавних закладів у гуманітарній сфері. Перше забезпечується, переважно, певними вимогами і заохоченнями до інноваційної діяльності та соціальної творчості, друге – передусім спеціальними законодавчо-нормативними актами та різноманітними конкурсами.

Гуманітарна політика держави полягає, зокрема, у з'ясуванні оптимального балансу між прямими і непрямими засобами управління і регулювання гуманітарною сферою. На відміну від недержавних громадських організацій, держава завжди при цьому претендує на цілісність охоплення гуманітарної проблематики, завдяки чому виправданною виявляється центральна, координуюча, хоча і не завжди головна роль держави у впровадженні національної гуманітарної політики [1].

Однак, провідна роль держави у виробленні і здійсненні гуманітарної політики можлива лише за однієї умови – упорядкування гуманітарних пошуків країни базується на чіткому баченні загальнонаціональних цінностей і пріоритетів. Лише за цієї умови держава може координувати діяльність як державних, так і недержавних організацій та інших суб'єктів гуманітарної діяльності, кожен з яких у своєму спеціальному напрямі діяльності за визначенням має перевершувати усіх інших і бути попереду усього суспільства в здійсненні гуманітарного пошуку [2, с.67]. Але саме завдяки передусім державі індивідуальні здобутки гуманітарних розвідок мають стати надбанням усієї країни і стати складовою гуманітарної політики – тобто діяльності по гуманітарному перетворенню всього суспільства.

Попри те, що гуманітарна сфера не може і не повинна підпорядковуватись єдиному управлінню, однак, вона має регулюватися і координуватися завдяки єдиній політиці – загальнонаціональній, якою має бути політика державна. Така парадоксальна ситуація вимагає застосування специфічних підходів в управлінні. Передусім, варто зазначити, що нетиповим для політики чином визначаються суб'єкти і об'єкти гуманітарної політики. Користуючись згаданим поділом на громадянське суспільство і державу, держава не може виступати домінуючим і одноосібним суб'єктом гуманітарної політики хоча б внаслідок необхідності

виконання нею функцій формального контролю над проведенням гуманітарної політики іншими суб'єктами[3]. Тоді як гуманітарна сфера, як жодна інша не лише не припускає стороннього, некомпетентного і безстороннього втручання, але елементарно не “вписується” у цей формальний “формат”: будь-які класифікації, на які спираються нормативні акти та державні розпорядження можуть морально застаріти.

Відповідно, радикально змінюється і уявлення про об'єкт управління у гуманітарній сфері. Це не тільки якісь конкретні соціальні групи чи індивіди, а й суспільство в цілому, а точніше – сама соціальна реальність. Не випадково, що перші спроби організації державної політики у гуманітарній сфері мали форму тоталітаризму – більш чи менш явного. Поки держава обмежувалась переважно “силовими питаннями” – обороною, внутрішнім миром та податками – вона не набувала тоталітарних рис. З тих часів, як завдання гуманітарної трансформації суспільства з релігійної площини перейшло у державну – в ході процесів секуляризації, пов'язаних передусім з добою Просвітництва – держава неухильно скочується до спроб тоталітаризму[4, с.47]. Важливо зрозуміти, що соціальні системи як і будь-які складні системи, мають не один, єдиний, а декілька альтернативних шляхів еволюції. Зміни соціальних середовищ приводять до перебудови спектрів структур, до змін спектрів можливих шляхів у майбутнє.

Необхідно ясно усвідомлювати наявність різних тенденцій еволюції, неоднозначність переходу у майбутнє. Майбутні стани складних соціальних систем не просто відкриті та не передбачувані, існують спектри можливих форм майбутньої організації, поле можливих шляхів у майбутнє. Не все, що входить у наміри суб'єкта реформаторської діяльності, може реалізуватися у соціальному середовищі чи у даній соціальній системі. Мова повинна йти передусім про опертя на базові суспільні цінності, адже навіть для того щоб було зрозумілим, а отже реалістичним введення нових цінностей, вони спочатку мають бути мінімально проінтерпретовані на базі цінностей старих.

Одним з характерних прикладів власних, іманентних закономірностей розвитку соціоприродної системи є принцип необхідного різноманіття. Згідно з цим принципом, для стійкого і динамічного розвитку будь-якої системи необхідно підтримувати достатнє різноманіття її елементів або підсистем. Однак, з точки зору суспільної безпеки усім очевидна необхідність певного ступеню

об'єднання різних культурно-історичних і геополітичних утворень [5, с. 78]. Процес такого об'єднання реально відбувається з величезними втратами, історичними відхиленнями і затримками, хоча він і складає загальну цивілізаційну тенденцію. Виявляють себе закони спільного життя, коєволюції, конвергенції різнорідних елементів світу із збереженням культурно-історичних особливостей, темпу розвитку, якості життя.

Не будь-які структури і не як завгодно, не при будь-якому ступені зв'язку і не на будь-яких стадіях розвитку можуть бути об'єднані у складну структуру. Існує обмежений набір способів об'єднання, способів побудови складного еволюційного цілого. Щоб виникла єдина складна структура, має бути визначений ступінь перекриття більш простих структур, що в неї входять, мають бути дотримані певні правила топологічної організації. При створенні топологічно правильної організації з простіших структур при певному ступені взаємодії структур і при певній симетрії архітектури єдиної структури, що створюється здійснюється вихід на новий, більш високий рівень ієрархічної організації, тобто робиться крок у напрямку до над організації [6]. Виявлення цих загальних закономірностей функціонування гуманітарної сфери та можливостей їх врахування і використання при управлінні спробуємо простежити на прикладі діяльності громадських організацій у гуманітарній сфері.

В межах певної спільноти чітко виокремлюються, з одного боку, держава з її інституціями, а з іншого – громадянське суспільство як доволі строкате і мінливе утворення. Можливі різноманітні форми їх симбіозу та взаємовпливу, однак домінують функції взаємного контролю та доповнення. Контроль з боку держави носить, як правило, формальний характер, починаючи від видачі дозволу на діяльність певної громадської організації і завершуючи певною цензурою її діяльності, щонайменше з міркувань державної безпеки. Контроль з боку громадянського суспільства звичайно має неформальний характер: спроби створити певні інституції громадського контролю завершуються переважно його імітацією, адже в дійсності громадський контроль здійснюється не у певний робочий час і не окремими громадянами, а завжди і всіма, навіть якщо це не відразу ними усвідомлюється [7]. Актуалізується у повноті свого масштабу і усвідомлення такий неформальний контроль лише у надзвичайні історичні ситуації громадянських революцій, ознаки якої були помітні в останні роки.

Громадські організації, хоча і не є, як правило, авторами важливих гуманітарних здобутків суспільства, за деякими

виключеннями, однак є головними їх провідниками у реалії суспільного життя. Мова йде не лише про такі потужні організації, як держава та церква, але й про цілу низку менш об'ємних та універсальних інституцій, переважна більшість яких є недержавними і складають важливу частину громадянського суспільства[8].

Слід зауважити, що спеціальну і послідовну політику у гуманітарній сфері розробляє не лише держава, але й велика кількість громадських організацій, переважно профільних щодо гуманітарної сфери. Хоча ці варіації недержавної гуманітарної політики є, як правило доволі спеціалізованими, однак вони суттєво доповнюють державну політику як змістовно, так і за охопленням суб'єктів гуманітарної політики. Державна політика частково збігається і узгоджується з політикою громадських організацій, хоча й не виключені ситуації конфлікту, більшою мірою внаслідок неможливості у загальнодержавних стандартах охопити усе розмаїття гуманітарної сфери.

### **Література**

1. Артюх О.Р.Зміна в поведінці як складова ефективності проєктів, спрямованих на профілактику негативних явищ у молодіжному середовищі [Текст] // Соціальна робота в Україні на початку ХХІ ст.: проблеми теорії та практики : матеріали доповідей на Міжнар. наук.-практич. конф. 2006 р. - К., 2002. - С. 56-78.
2. Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління [Текст] : навч. посіб. / В.Д.Бакуменко, П.І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2008. – 256 с.
3. Барабаш В.В. Громадські молодіжні об'єднання як суб'єкт державної молодіжної політики [Текст] В.В. Барабаш // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства : зб. наук. пр. - Х. : Вид-во. центр Харків. нац. ун-ту ім. В.Н.Каразіна, 2008. - С. 567-570.
4. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління [Текст] : навч. посіб. / Н.Р.Нижник, О.А.Машков. – К. : Вид-во УАДУ, 2006. – 160 с.
5. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи [Текст] : моног-рафія / [ кол. авт. : В.В.Цвєтков ( наук. кер.), С.Д.Дубенко, Н.Р.Нижник та інші ]. – К. : Оріяни, 2004. – 364 с.
6. Работа Ю. Проблеми інституалізації зв'язків з громадськістю в державно-управлінській діяльності [Текст] / Ю. Работа // Вісник НАДУ. - 2009. - С. 35-43.



7. Саєнко Ю.І. Соціальна політика в період трансформації суспільства [Текст] / Ю.І.Саєнко // Соціальна політика в Україні та сучасні стратегії адаптації населення : зб. наук. статей. - К. : НВФ "Студцентр" НКА-Центр, 2008. - С.6-9

8. Шуст Н.Б. Інноваційна діяльність молоді: сутність, структура, функції [Текст] / Н.Б. Шуст. - Вінниця : Вид-во Вінниц. мед. ун-ту, 2010. - С. 16.

**Пашковська М. В.**

*м. Львів*

### **СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Впродовж останніх років у всьому світі спостерігається певний прогрес у забезпеченні транспарентності в діяльності органів влади як на національному, так і на місцевому рівнях. Це проявляється у полегшенні доступу до державної інформації, підвищенні рівня обізнаності громадян щодо різних аспектів діяльності органів влади, участі громадськості у прийнятті та реалізації рішень та посиленні контролю за діяльністю посадових осіб. У процесі поширення транспарентності важливу роль відіграє розвиток електронного урядування, що змінює традиційні підходи до здійснення державного управління. Запровадження сучасних інформаційно-комунікативних технологій в систему державного управління, насамперед, дозволяє суттєво підвищити якість державних послуг та налагодити інтерактивну взаємодію між владою та громадськістю.

Зокрема, у доповіді Організації Об'єднаних Націй "Огляд Електронного уряду за 2012. Е-Уряд для людей" (англ. – "United Nations e-Government Survey 2012. E-Government for the People") наголошується на тому, що Електронний уряд є певним рушієм розвитку людства, а у ході його реалізації державні послуги стають більш чутливими до потреб громадян та соціально орієнтованими. До того ж, громадяни є не тільки споживачами державних послуг, а й виробниками, що розвиває якісну співпрацю між органами влади та громадськістю [1].

Україна не є виключенням і теж долучилася до цього загальносвітового процесу. Пріоритетність розбудови транспарентної системи державного управління підтверджується значною увагою науковців до дослідження різних аспектів даної проблематики, низкою

прийнятих нормативно-правових актів та розробкою конкретних практичних дій у напрямку забезпечення прозорості і відкритої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Безперечно, питання потреби у прозорій та відкритій діяльності органів постало перед Україною після здобуття незалежності та спрямування на демократичний шлях розвитку. Адже транспарентність є однією із засадничих умов побудови демократичної держави, налагодження ефективної взаємодії з громадськістю.

Загалом за роки незалежності України сформовано певні правові засади побудови транспарентної системи державного управління. Так, за цей час прийнято близько станормативно-правових актів, які містять норми щодо впровадження різних аспектів прозорості, відкритості, гласності, підзвітності. Однак необхідно зазначити, що в жодному із нормативно-правових актів не наводиться чіткого визначення термінів “транспарентність”, “прозорість”, “відкритість”: вони або просто згадуються без тлумачення, або певним чином ототожнюються з принципами публічності чи гласності.

Усвідомлення необхідності здійснення в Україні послідовних дій врахуванням світового досвіду до формування державної політики у сфері забезпечення транспарентної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування спричинило перегляд змісту діяльності держави у даній сфері та сприяло розширенню правового поля.

Вагомим кроком стало прийняття у 2011 році Закону України “Про доступ до публічної інформації”, який визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес [2]. У світовій та вітчизняній науковій думці саме із забезпеченням широкого доступу громадськості до державної інформації, насамперед, пов’язують транспарентність.

Хоча наукові розвідки провідних науковців світу та досвід країн розвинутої демократії доводять, що транспарентність має значно ширше предметне поле і не обмежується тільки налагодженням доступу до інформації, а комплексно поєднує у собі такі категорії як прозорість, відкритість, гласність, громадську участь, тощо, які є ключовими елементами демократичного врядування.

Розвитку механізмів забезпечення транспарентності органів державної влади та місцевого самоврядування в частині налагодження співпраці з громадськістю, безсумнівно, сприятиме Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в

Україні (затверджено Указом Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012). У преамбулі вказано, що Стратегія спрямована на утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття суспільно важливих рішень, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави [3]. Як показує світовий досвід, виконання таких завдань Стратегії як удосконалення процедур проведення місцевих референдумів, мирних зібрань, загальних зборів (конференцій), громадських слухань членів територіальної громади за місцем проживання, запровадження систематичних консультацій органів влади з громадськістю у процесі прийняття рішень, завчасного оприлюднення проєктів відповідних актів на офіційних веб-сайтах цих органів, тощо є доволі ефективними мірами побудови і розвитку транспарентної системи державного управління.

Як зазначалося раніше, одним із важливих напрямків у сфері забезпечення транспарентності в системі державного управління є розвиток проєктів з електронного урядування. Помітною подією у даній сфері стало приєднання України у вересні 2011 року до реалізації міжнародної Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”. В рамках реалізації ініціативи протягом листопада 2011 – березня 2012 року за участю громадськості розроблено план дій з впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”, який затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів від 5 квітня 2012 року № 220. Також затверджено конкретизований план заходів з впровадження Ініціативи (розпорядження КМУ від 18 липня 2012 р. № 514) та утворено Координаційну раду з питань її реалізації (постанова КМУ від 13 червня 2012 р. № 671).

Зазначеною Ініціативою передбачено впровадження принципів Декларації Відкритого Уряду щодо відкритості і прозорості державної політики, залучення до її формування інститутів громадянського суспільства, забезпечення професійної чесності в державному управлінні [4].

На сьогодні вже спостерігаються певні позитивні зрушення у напрямку реалізації плану заходів з впровадження Ініціативи. Так, з метою підвищення якості надання адміністративних послуг, зокрема за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, розроблено веб-

сторінку Єдиного державного порталу адміністративних послуг (веб-адреса: <http://poslугy.gov.ua>), у регіонах України триває робота над створенням Центрів надання адміністративних послуг, а у Дніпропетровській області розпочато впровадження пілотного проекту “Електронний регіон”, зокрема “Електронна Дніпропетровщина”. В повному обсязі запровадження механізму надання адміністративних послуг в електронній формі передбачено здійснити в травні 2014 року.

Крім того, планом передбачено розроблення проектів законів, спрямованих на покращення взаємодії органів влади з громадськістю, створення сприятливих умов діяльності інститутів громадянського суспільства, розвиток місцевого самоврядування; частина заходів плану присвячена питанню протидії корупції.

На наш погляд, виконання Закону України “Про доступ до публічної інформації” та ще низки відповідних нормативно-правових актів, реалізація Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, міжнародної Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”, тощо, дозволять здійснити вагомий поступ у напрямку забезпечення належного рівня транспарентності у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Адже, в комплексі охоплюють такі ключові елементи транспарентності як відкритість, підзвітність, публічність та участь.

Проте, для того, щоб зазначені ініціативи призвели до очікуваних результатів варто посилити увагу на вирішенні окремих проблем, які негативно впливають на успішність державної політики у сфері забезпечення транспарентності у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Зокрема, актуальним є питання посилення теоретичної та практичної бази знань державних службовців шляхом їх навчання та опанування нових форм і методів роботи з інформацією, громадськістю, з технологіями електронного урядування. Також, і громадськість, в свою чергу, потребує проведення широкого кола просвітницьких заходів із зазначених питань.

Очевидним видається необхідність посилення системності, підвищення рівня координації у забезпеченні транспарентності на державному і місцевому рівнях. Доцільно сформулювати загальнодержавну стратегію забезпечення транспарентності, в якій буде визначено: механізми забезпечення відкритості, шляхи організації ефективної взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування з громадськістю, форми підзвітності та участі. В такий спосіб вдасться відобразити вимоги сучасності і окреслити перспективи розвитку.

А одночасно варто звернути увагу на пошук механізмів співпраці органів влади та громадськості у напрямку спільної реалізації ініціатив та проєктів як однієї, так і іншої сторін. Це, в свою чергу, дозволить налагодити конструктивний діалог та партнерський зв'язок між органами державної влади, місцевого самоврядування та громадянами, що позитивно відобразиться на рівні транспарентності в Україні.

### Література

1. United Nations e-Government Survey 2012. E-Government for the People [Electronic resource] / New York. United Nations. — 2012. — Access mode : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf>.

2. Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : закон України № 2939-VI від 13 січня 2011 — [чинний] / Верховна Рада України. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

3. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [Електронний ресурс] : указ Президента №212/2012 від 24 березня 2012 — [чинний] / Президент України. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>.

4. Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України №220-р від 5 квітня 2012 — [чинний] / Кабінет Міністрів України — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/220-2012-%D1%80>.

**Подп'ятнікова А. Я.**  
*м. Дніпропетровськ*

### **ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТРАНЗИТНОГО ПОТЕНЦІАЛУ УКРАЇНИ**

У сучасних умовах трансформації соціально-економічного розвитку проблема ефективності державного управління, в тому числі і в сфері транзиту, та пошуку принципових напрямів його підвищення набувають стратегічного значення. У зв'язку з цим дослідження проблеми досягнення нової якості соціально-економічного розвитку у напрямі розвитку транзитних перевезень є одним з найбільш

актуальних завдань та формування трансформаційної моделі вітчизняної економіки.

Роль держави у створенні сприятливих умов для розвитку транзитного потенціалу визначається її характеристиками і логікою та доцільністю змін, що проводяться. Сьогодні держава, по-перше, є організатором порядку, відповідальним за встановлення «правил гри» і гарантом стабільності їхнього виконання; по-друге, вона є підприємцем, що здійснює економічну діяльність у межах визначених норм і правил; по-третє, персоніфікатором і виразником суспільних цілей і інтересів. Усе це підтверджує думку про те, що «держава не може розглядатися просто як дійсність, її повинно розглядати як діяльність».

Проблемна ситуація у сфері транзитних перевезень є, перш за все, наслідком незадовільного стану розробки організаційно-методологічних питань ролі держави в умовах трансформаційних перетворень [3, 36].

Незважаючи на великий обсяг наукових праць щодо ролі держави у суспільстві (В. Авер'янова [1, 83], Ю. Битяка, Л. Письмаченко, С. Жарая, Н. Абрамової, В. Добровольської, О. Бойко-Бойчука [2, 53]), в тому числі розвитку транзитних перевезень, розбіжностей у поглядах учених стосовно цілей держави, практичних результатів її функціонування у нинішній складній ситуації переконують, що держава, поряд з ринком, є одним із головних інститутів сучасного господарства. Роль держави підсилюється глибинними перетвореннями у світовій економіці, які змінюють середовище її функціонування. Разом з тим зростаючий вплив держави варто розглядати не тільки і не стільки з кількісної сторони, скільки з якісної, з позицій ефективності її діяльності, здатності усувати загрози сучасного світу і забезпечувати сталий розвиток економіки і суспільства.

Безумовно, держава, як і будь-який інший інститут, має свої переваги і недоліки, які за певних умов можуть трансформуватися один в одного. Так, у стабільній, інноваційній економіці пряме втручання держави неприпустимо. У стратегічно небезпечних ситуаціях, що підривають стабільність розвитку країни, подібні державні дії можуть виявитися кращою або навіть єдиною гарантією вирішення життєво важливих завдань. У таких випадках держава підсилює використання державної власності – державних підприємств і організацій – як своєрідні опорні точки, що допомагають виходу економіки з рецесії або перебудові яких-небудь її напрямків її розвитку. До того ж у держави більші, ніж у приватного сектору, можливості

забезпечувати необхідні заходи достатніми обсягами фінансування, залучати більше коло суб'єктів для реалізації поставлених цілей, використовувати більш широкий набір методів, запроваджувати активний контроль за ходом перетворень. При цьому варто зазначити, що рішення намічуваних завдань можливо при дотриманні певних умов [3, 36].

Загальносвітовий досвід та вітчизняна практика свідчать, що немає жодної високорозвиненої країни, де б держава не брала участі у регулюванні суспільно-важливих процесів, у тому числі і в сфері транзиту. Функціонування ринкових механізмів не повною мірою забезпечують виконання поставлених завдань, зокрема у контексті реалізації транзитного потенціалу, що вимагає розумного поєднання державного регулювання та ринкових механізмів.

Державне регулювання розвитку транзитного потенціалу – цілеспрямований спосіб впливу органів державного управління на транзитний потенціал у створенні бажаних умов для його розвитку.

Серед функцій державного регулювання розвитку транзитного потенціалу можна виділити: прогнозування, планування, координацію, нормативну (регламентуючу), стимулюючу, соціальну, контролюючу.

Функція прогнозування світових та у межах держави непередбачуваних впливів допомагає уникнути негативні наслідки у сфері транзиту.

Функція координації виявляється у налагодженні взаємодії між регулюючими органами державної влади та організаціями, задіяними у сфері транзиту.

Функція планування полягає у визначенні цілей, пріоритетів і основних напрямків реалізації транзитного потенціалу України.

Стимулююча функція передбачає формування регуляторів, здатних ефективно впливати на діяльність господарюючих суб'єктів (їхні інтереси) у сфері транзиту.

Нормативна (регламентуюча) функція виявляється у тому, що держава за допомогою законів, законодавчих актів і нормативів встановлює певні правила діяльності для суб'єктів у сфері транзиту, визначає правовий простір.

Соціальна функція передбачає регулювання державою відносин, що виникають у сфері транзиту: перерозподіл доходів, забезпечення соціального захисту, збереження навколишнього середовища тощо.

Контролююча функція означає державний нагляд і контроль за виконанням і дотриманням законів, нормативних актів, економічних, екологічних та соціальних стандартів у сфері транзиту тощо.

Об'єктивними причинами державного регулювання розвитку транзитного потенціалу є потреба у створенні конкурентного середовища; недосконалість ринкового механізму у сфері транзиту, що робить його реалізацію неефективною; повільна адаптація до сучасних умов господарювання – у транспортному і логістичному напрямках; забезпечення та підтримання стабільності розвитку транзитного потенціалу України; розв'язання проблем міжнародної політики та співпраці у напрямі підвищення його реалізації.

Головним аргументом на користь державного регулювання розвитку транзитного потенціалу є потреба в оперативному вирішенні проблем та коригуванні роботи системи при певних відхиленнях, а також створення умов для його реалізації. Першочерговим заходом є розробка та прийняття стратегії розвитку. Досі не створені досконалі механізми державного регулювання, що посилювали б використання транзитного потенціалу України. Характерною проблемою державного регулювання розвитку транзитного потенціалу є: відсутність стратегії (довгострокового плану, програми) розвитку транзитного потенціалу України; часта зміна урядів, відсутність спадкоємності у завданнях і діях уряду; слабка мотивація стратегічної діяльності, переважання тактичного управління; значна питома вага державного сектору у сфері транзиту, низька ефективність управління в ній; нераціональна організаційна структура управління транзитним потенціалом, неузгодженість дій, заполітизованість окремих керівників та управлінців як центральних, так і місцевих органів влади; невисока професійність та кваліфікація державних топ-менеджерів, дії яких мають призводити до підвищення його реалізації.

Держава, в особі різних законодавчих і виконавчих органів влади, цілеспрямовано впливає на діяльність організацій у сфері транзиту. Регулятивна функція держави у контексті реалізації транзитного потенціалу може проявлятися у наступних формах: прийняття законодавчих актів щодо здійснення транзиту територією України; встановлення зборів та їх розмірів; проведення податкової та митної політики; створення особливого правового механізму, який забезпечує ефективне використання транзитного потенціалу тощо. Отже, тільки держава може створити бажані умови для ефективної реалізації транзитного потенціалу.

### **Література**

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України / Вадим Борисович Авер'янов. Ї К. : Юридична думка, 2004. —Т.1. – 584 с.



2. Бойко-Бойчук О. Семантичний аналіз та визначення категорії “державне регулювання” / О. Бойко-Бойчук // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. — 2007. — № 3 — С. 46 – 58.

3. Структурні реформи економіки: світовий досвід, інститути, стратегії для України: монографія / [Амоша О. І., Аптекар С. С., Білопольський М. М., Юрій С.І.]. – Тернопіль: Економічна думка ТНЕУ, 2011. – 848 с.

**Попова Т. Л.**  
*м. Київ*

### **СОЦІАЛЬНЕ ЗАЛУЧЕННЯ В УКРАЇНІ: РЕАЛІЇ СЬОГОДЕННЯ**

Суспільний розвиток в Україні характеризується суттєвим погіршенням умов життя різних верств населення, що зумовлено не тільки кризовим спадом виробництва, а й процесами глибинного розшарування суспільства за рівнем доходів, підвищенням показників безробіття, масштабним поширенням бідності. Більша частина українського населення не просто бідна, а виявилася на периферії соціального простору, практично втративши зв'язки з іншою частиною суспільства. Держава виявилася неспроможною забезпечити гідний рівень життя уразливих верств населення та інших соціальних груп, що призводить до відторгнення цих людей від суспільного життя й унеможливує реалізацію їх конституційних прав та свобод.

В стані гострого відторгнення знаходяться 37,7% домогосподарств в Україні. Ще майже 17% домогосподарств перебувають в стані критичного соціального відторгнення [5], що означає низький рівень життя, обмежений доступ до якісної освіти та медичних послуг, брак доходів, погані житлові умови, низький статус на ринку праці й відсутність перспектив, безробіття та злидні. Отже, більше половини українського населення не можуть входити в дієздатні і перспективні соціальні системи. Ці люди фактично виявляються виключеними із соціального життя суспільства. Суспільна незадіяність і втрата колишнього соціального статусу унеможливує проведення повноцінних соціальних контактів, що, в свою чергу, призводить до соціальної ізоляції індивідуума, яка лише пришвидшує процеси соціального відторгнення.

З огляду на зазначене перед державою постає вкрай важливе завдання: формування ефективної державної політики в сфері соціального залучення, спрямованої на подолання проявів соціального відторгнення та створення умов для людського розвитку в Україні.

Соціальна інклюзія (залучення, включення) виникла як важлива концепція політики в Європі в 1980-х роках у відповідь на зростаючі соціальні розділення, як наслідок нових умов ринку роботи і невідповідності існуючої системи соціального забезпечення, які не могли задовольнити потреби різних верств населення.

Соціальне залучення відображає активний підхід до соціального добробуту, спрямований на розвиток людини і розширення її можливостей, що передбачає не просто усунення бар'єрів та ризиків, а в цілому зміну концепції соціальної політики, яка базується на моделі соціальної підтримки населення, передусім, вразливих верств.

Процес соціального залучення має бути направлений на сприяння всебічному розвитку людини та забезпечення її матеріального добробуту, що є одними з головних його принципів. Відповідно цих принципів дії держави мають забезпечувати людям більш ширші можливості для участі у підготовці та прийнятті рішень, які їх стосуються, та реалізації їх основних прав.

Так, відповідно до Конституції України, [4] кожен громадянин поряд із політичними правами має право на працю, на підприємницьку діяльність, на соціальний захист, на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, на освіту тощо.

З метою реалізації зазначених прав в Україні прийнято низку відповідних законодавчих і підзаконних актів, які враховують основні принципи та основи соціального залучення, зокрема це Закони України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про прожитковий мінімум», «Про оплату праці», «Про освіту», «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

Також розроблені спеціальні закони, направлені на врегулювання питань, що стосуються вразливих верств населення, зокрема щодо захисту населення, постраждалого внаслідок Чорнобильської катастрофи; людей з інвалідністю; ветеранів війни; дітей війни; багатодітних сімей; сімей з дітьми та ін. [3, с.17].

Іншими законодавчими нормами передбачено заходи державної політики щодо бездомних громадян; осіб, звільнених із місць позбавлення волі; жертв торгівлі людьми тощо.

Також, з дотриманням принципів соціального залучення у 2001 році було затверджено Стратегію подолання бідності, розраховану на термін до 2010 року. У 2011 році було затверджено Загальнодержавну програму подолання та запобігання бідності на період до 2015 року. Розроблено та схвалено урядом Національну стратегію розвитку освіти в Україні на 2012-2021 роки. У лютому 2012 року було затверджено Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки тощо.

З метою уникнення та подолання соціального відторгнення окремих категорій населення розробляються різноманітні соціальні програми, але, як правило, більшість з них не діє за відсутності належного фінансування. Отже, соціальні програми не охоплюють на сто відсотків контингент населення, на який вони спрямовані.

Незважаючи на значні суми державних видатків, що спрямовуються на програми соціальної підтримки, та надмірно розгалужену систему соціального захисту, що охоплює значну частину населення, не всі заходи є ефективними. Соціальні виплати не вирішують повністю проблеми вразливих категорій населення і не запобігають бідності, адже є дуже низькими, а окремі з них навіть сприяють збільшенню розшарування суспільства, не маючи чіткої адресної спрямованості [1].

Також, слід зазначити, що правила надання допомоги є значним бар'єром залучення до системи соціальної допомоги. Лише половина бідних користуються програмою допомоги малозабезпеченим сім'ям, при цьому кожне третє домогосподарство, яке не має права на державну допомогу, відчуває в ній потребу.

Слід підкреслити, що в Україні прийнято цілу низку нормативно-правових актів про соціальні пільги, які неможливо виконати за відсутності системності законодавства в цій сфері. Існуюча система надання пільг не забезпечує рівного доступу до них всім, хто має на них право, що порушує принцип соціальної справедливості. Також відбувається неповне фінансування соціальних зобов'язань державою, що зумовлено їх завищеним об'ємом.

Бар'єри та проблеми, з якими стикаються вразливі групи українського населення на шляху соціального залучення, є складними та багатовимірними.

Так, незважаючи на задеклароване у Конституції України право на отримання безкоштовної медичної допомоги, доступ до медичного обслуговування є обмеженим і залежить від рівня доходів, соціального статусу або місця проживання. Люди з низькими доходами зазвичай не в змозі заплатити медичному працівникові за надання більш якісних

послуг, оплатити процедуру або своє перебування в лікарні, придбати необхідні ліки.

Більшість бездомних людей не отримують соціальної допомоги, оскільки вони часто не мають документів, що посвідчують особу. Більша частина трудових мігрантів відторгнуті від системи соціального захисту, оскільки вони нелегально живуть за кордоном. Серед пенсіонерів існують ризики соціального відторгнення, що пов'язано з умовами визначення пенсій та з підтримкою їх сімей [2].

Отже, держава не забезпечує належний рівень допомоги найбільш вразливим і нужденним групам населення, що призводить до обмеження їх участі в суспільному житті та порушує права на повноцінний розвиток у суспільстві.

Однією з головних проблем на шляху до соціального залучення в Україні є бідність працюючого населення, що призводить до виключення окремих осіб або цілих груп населення зі звичних для суспільства соціальних зв'язків та способу життя, адже ступінь залучення людини до суспільного життя значною мірою пов'язана з рівнем її доходів. Заробітна плата для більшості працюючих українців фактично перетворилася на один із варіантів соціальної допомоги, який мало залежить від результатів праці і не здатний забезпечити гідного рівня життя.

До основних видів участі людини в суспільному житті належить зайнятість, що створює передумови для соціального залучення практично у всіх інших сферах. На жаль, продовжується скорочення чисельності працюючого населення в галузях економіки.

Таким чином, в Україні значна частина населення піддається соціальному відторгненню і не має доступу до культурного, економічного, суспільно-політичного життя. За таких умов високий рівень людського розвитку просто недосяжний, тому постає необхідність розширення можливостей для тих, хто знаходиться за межами суспільства, для підвищення рівня та якості їх життя, тобто досягнення гідного життєвого рівня.

Процес соціального залучення українського населення потребує комплексних підходів, орієнтованих на розв'язання проблем соціального відторгнення, адже чинники соціального відторгнення пов'язані між собою та підсилюють один одного і відторгнення в одній сфері може викликати відторгнення і в іншій сфері.

Політика соціального залучення в Україні має передбачати розробку та реалізацію заходів щодо прискорення економічних та політичних реформ, спрямованих на комплексне оздоровлення

соціально-економічної ситуації в країні. При цьому активному залученню громадян до суспільного життя сприятиме їх забезпечення можливостями доступу до матеріальних і соціальних благ.

### Література

1. Герасименко Г.В. Актуальні проблеми розвитку системи соціальної підтримки населення в Україні [Електронний ресурс] / Г. В. Герасименко // Збірник наукових праць. ЛНТУ: Економічні науки. – Ч. 1. – Луцьк, 2010. - Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/en\\_etei/2010\\_7\\_1/9.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/en_etei/2010_7_1/9.pdf).

2. Доповідь ПРООН: Майже 40% домогосподарств України соціально відторгнуті [Електронний ресурс] / Сайт Майдан. – Режим доступу: <http://maidan.org.ua/static/news/2011/1310075499.html> - заголовок з екрану.

3. Доповідь України до Конференції ООН зі сталого (збалансованого) розвитку Ріо+20 (проект) / За ред. Л.Г. Руденка – Київ: Інститут географії НАН України, 2012. – 69 с.

4. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. - К.: Просвіта, 1996. - 80 с.

5. Національна Доповідь про людський розвиток 2011 «Україна: на шляху до соціального залучення» [Електронний ресурс] / [Е. Лібанова, Ю. Левенець, О. Макарова та ін.]; незалежне видання Програми розвитку ООН в Україні, 2011. – 124 с. - Режим доступу: [http://www.undp.org.ua/files/ua\\_95644NHDR\\_2011\\_Ukr.pdf](http://www.undp.org.ua/files/ua_95644NHDR_2011_Ukr.pdf).

**Радченко О. В.**

*м. Харків,*

**Омельчук І. О.**

*м. Луганськ*

### ЦІННІСНИЙ АСПЕКТ У СИСТЕМІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Актуальність дослідження місця та ролі суспільно-політичних цінностей в системі державного управління пов'язана з тим, що жодна політична система, жоден державно-владний режим не можуть нормально функціонувати без даного феномена. Світ державного управління, як світ політичного – зазначає В. Кулябцева, – неможливо уявити собі без політичних цінностей. Від самого виникнення політика і пов'язані з нею форми прояву потребували обґрунтування,

виправдання, легітимізації. Політичні цінності в різні історичні епохи були покликані виконувати це завдання [2, с. 3].

Конституювання цінностей системно відбувається на рівні взаємодії «індивід – соціум – держава», де цінності виступають загальнообов'язковими нормами соціетального існування (правилами поведінки), що формують з сукупності індивідів цілісну і єдину соціальну систему суспільства. Відтак цінності не тільки опосередковано визначають структуру суспільства, але й формують систему консенсусної узгодженості як вимогу існування єдиної системи політичності людської спільноти. Сформатовані у певну логічну структуру цінності володіють високим мобільним потенціалом, оскільки формуються та підтримуються кожною соціетальною одиницею – громадянином, сім'єю, групою, територіальною громадою, країною, людством. Саме цінності визначають характер та способи взаємодії суб'єктів в суспільстві, політиці, державному управлінні.

Система суспільних цінностей носить яскраво виражений консервативний характер, вона дуже повільно змінюється, в першу чергу змінам піддається структура цінностей, коли відбувається зміна певних пріоритетів. З огляду на особливості соціалізації особистості як процесу формування власної ціннісної системи, що відбувається у період дорослішання (орієнтовно з 3 до 20 років), процес зміни суспільної системи цінностей відбувається протягом тривалості життя кількох поколінь (традиційно тривалість життя покоління відмірюється 30 роками), прискорюючись лише в буремні часи всеосяжних суспільно-політичних криз.

Елементи ціннісної системи суспільства рефлектуючи у масовій свідомості на політичні та соціальні події відіграють провідну роль у формуванні менталітету. Політичні цінності як складова менталітету виступають виразниками інтересів особи та соціуму, відповідним соціальним замовленням на конкретні знання, що вагомі на даному етапі розвитку. Таким чином, когнітивний елемент свідомості формує зміст політичних цінностей.

Менталітет і ментальність досить часто ототожнюються. Однак якщо менталітет становить собою певну стійку ціннісну систему, яка зумовлює відповідні стереотипи поведінки, діяльності, способи життя різноманітних соціальних спільностей (груп), індивідів, що включає сукупність ціннісних, символічних, свідомих чи підсвідомих відчуттів, уявлень, настроїв, поглядів, світобачення, які визначають здатність спільностей та індивідів відповідно сприймати чи діяти, то

ментальність – це своєрідна пам'ять народу про минуле, спосіб мислення і переживань, властивих людям даної соціальної і культурної спільноти психологічна детермінанта поведінки, яка формується історично і відтворює узагальнений минулий досвід її взаємозв'язку з навколишнім природним і соціальним середовищем. В. Таран вбачає в ментальності розумовий інструмент, яким представники певної соціальної групи володіють і користуються в неусвідомленій формі. [3, с.101]. Таким чином, ментальність виступає складовою частиною менталітету. Світогляд – то є філософське сприйняття людиною навколишнього світу; система життєвих цінностей, переконань, ідеалів, поглядів особистості на об'єктивний світ та своє місце в ньому. Світогляд – це рівень усвідомлення, раціональної обробки та розумової інтерпретації явищ навколишнього середовища і внутрішнього світу; духовний каркас структури індивідуальної або суспільної свідомості, який складається з трьох основоположних компонентів – світовідчуття (світопереживання), світосприйняття, світорозуміння.

Досить близькими поняттями є менталітет та світогляд. Світогляд – то є філософське сприйняття людиною навколишнього світу; система життєвих цінностей, переконань, ідеалів, поглядів особистості на об'єктивний світ та своє місце в ньому. На думку В. Кривошеїна «світогляд – це рівень усвідомлення, раціональної обробки та розумової інтерпретації явищ навколишнього середовища і внутрішнього світу; духовний каркас структури індивідуальної або суспільної свідомості, який складається з трьох основоположних компонентів – світовідчуття (світопереживання), світосприйняття, світорозуміння» [1, с. 6].

Ще однією із форм політичної свідомості поряд із менталітетом та світоглядом визначається ідеологія як «система концептуально оформлених уявлень, ідей і поглядів на політичне життя, яка відображає інтереси, світогляд. Ідеали, настрої людей, класів, нації, суспільства, політичних партій, громад, рухів та інших суб'єктів політики» [4, с. 248].

Як правило, ідеологія не стільки тлумачить існуючий суспільно-політичний лад, скільки демонструє «як має бути» – синтезує реальні політичні процеси з інтересами та бажаннями соціальної спільноти, що є носієм і виразником даної ідеології. За Ентоні Даунсом ідеологія являє собою словесний образ кращого суспільства та основних шляхів його створення. Відтак кожна ідеологія містить в собі елементи утопічності. Це обумовлюється необхідністю для реалізації відповідної ідеології залучення широких народних мас, а відтак розробники та носії ідеології намагаються представити її не як бажаний ідеал для своєї

обмеженої соціальної спільноти, а як ідеал, що є більш сприйнятний для всього народу або більшості громадян. Отже, неминучим є розширення обіцянок та утопічних елементів, соціальний популізм, які в процесі державотворення в рамках відповідної ідеології об'єктивно призводять до розбіжності між обіцяним і дійсним, між словом і ділом.

Як правило, ідеологія не стільки тлумачить існуючий суспільно-політичний лад, скільки демонструє «як має бути» – синтезує реальні політичні процеси з інтересами та бажаннями соціальної спільноти, що є носієм і виразником даної ідеології. Це обумовлюється необхідністю для реалізації відповідної ідеології залучення широких народних мас, а відтак розробники та носії ідеології намагаються представити її не як бажаний ідеал для своєї обмеженої соціальної спільноти, а як ідеал, що є більш сприйнятний для всього народу або більшості громадян. Отже, неминучим є розширення обіцянок та утопічних елементів, соціальний популізм, які в процесі державотворення в рамках відповідної ідеології об'єктивно призводять до розбіжності між обіцяним і дійсним, між словом і ділом.

Ціннісні системи великих соціальних спільнот (цивілізацій, країн, народів) прийнято називати політичною культурою. Зокрема, Ф. Фукуяма розглядає політичну культуру як найглибший рівень, який, вбираючи до себе структуру сім'ї, релігію, моральні цінності, етнічну свідомість, «громадянськість» та історичні традиції, найменше підлягає трансформаціям і тому пояснює взаємодії між рівнями громадянського суспільства (як царини спонтанно створених соціальних структур), інститутів та ідеологій [5, р. 9].

Політична культура як інтегральне явище обумовлює широкий взаємозв'язок з іншими категоріями проведеного дослідження. Політична культура також включає політичні ідеали так діючі норми правління, виступаючи, таким чином, «проявом в агрегатній формі психологічних і суб'єктивних вимірів політики».

Складовою частиною політичної культури є політичний гумор. Феномен політичного гумору є одним з дієвих засобів демократизації суспільства. При авторитарних і тоталітарних політичних режимах влада намагається абстрагувати увагу мас від політичних рішень тим самим викликаючи рефлексію соціуму. Виступаючи продуктом життєдіяльності цивільного суспільства, політичний гумор генерує процес розширення політичного простору набуваючи індикаторних властивостей завдяки яким можна оцінити рівень демократії.

Як висновки слід зазначити, що проведений огляд категоріального апарату дослідження свідчить про онтологічну



близькість предметного поля термінів і дефініцій сукупність цінностей – система цінностей – архетип – менталітет – ментальність – народний характер (дух) – світогляд – ідеологія – політичний ідеал – національна ідея – політична свідомість – політичне світосприйняття – політична культура, що за різних умов та під різними кутами зору перетинаються, перетікають одне в одне та об'єднуються тим, що в своїй основі основ містять категорію цінності.

### Література

1. Кривошеїн В. В. Політичне світосприйняття як система: структурно-компонентний аналіз: Автореферат на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук. – Дніпропетровськ, 2003. – 22 с.
2. Кулябцева В. Н. Политические ценности и их трансформация в условиях современной России: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. к.полит.н.: – Ставрополь, 2004. – 21 с.
3. Таран В.О. Ідеологія перехідного суспільства: (соціально-філософський аналіз ідеологічного процесу в пострадянській Україні). – Запоріжжя, 2000. – 316 с.
4. Філософія політики: Короткий енцикл. словник /Авт.-упоряд.: Андрущенко В. П. та ін. – К.: Знання України, 2002. – 670 с.
5. Fukuyama F. The Primacy of Culture // Journal of Democracy. - 1995. – Vol.6. - №1. - p. 7-14.

**Райхенбах Т. М.**  
*м. Львів*

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У СФЕРІ АЛЬТЕРНАТИВНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ

Останні десятиліття характеризуються активним пошуком альтернативних енергоносіїв, оскільки традиційні джерела енергії вичерпуються, а використання ядерної енергії пов'язане з великими ризиками. Ціни на енергоносії зростають, а це

негативно впливає не лише на економіку країн, які є залежними від імпортованих енергоносіїв, а й на добробут їх громадян. Країни-імпортери нафти та нафтопродуктів намагаються зменшити свою залежність від країн-виробників. Саме це і є передумовою того, що багато країн змушені шукати нові джерела енергії.

Вичерпність традиційних енергоносіїв та, відповідно, підвищення вартості паливно-енергетичних ресурсів негативно впливає

на формування собівартості сільськогосподарської та промислової продукції, що зменшує її конкурентоспроможність на світовому рівні. Тому спроможність держави забезпечити ефективне використання власної паливно-енергетичної бази, здійснити диверсифікацію джерел та шляхів постачання енергоносіїв є першочерговими завданнями державного рівня. І це усвідомлюють провідні країни світу. Так, зокрема, ФРН поставила собі за мету довести у 2020 році частку відновлювальної енергетики в структурі первинного споживання енергоносіїв до 10%, у виробництві електроенергії – до 20%, у виробництві теплової енергії – до 12%, у використанні біопалива – до 17%.

Необхідно підкреслити, що станом лише на кінець 2010 р. у 48 країнах світу діяли закони та нормативні заходи державного регулювання національної енергетики на підтримку відновлювальної енергетики [3]. Не менш важливим є також і той факт, що в більшості країн світу розвиток відновлювальної енергетики здійснюється на основі преференційного регуляторного інструментарію, принаймні, на шляху її становлення.

Інтеграція України до світового економічного простору вимагає нових підходів до формування й упровадження організаційно-економічних засад енергетичного розвитку галузей національного господарства. Адже енергетичний розвиток тісно пов'язаний з підвищенням конкурентоспроможності національної економіки. Актуальність цих завдань, залежність України від експортерів джерел енергії та висока енергоємність економіки зумовили потребу в прийнятті управлінських рішень на найвищих рівнях держави, керуючись основними принципами державної політики у сфері альтернативних видів палива, зокрема такими як:

- сприяння розробці та раціональному використанню нетрадиційних джерел та видів енергетичної сировини для виробництва (видобутку) альтернативних видів палива з метою економії паливно-енергетичних ресурсів та зменшення залежності України від їх імпорту;

- зменшення негативного впливу на стан довкілля за рахунок використання як сировини для виробництва альтернативних видів палива з відходів різного роду діяльності, додержання екологічної безпеки виробництва (видобутку), транспортування, зберігання та споживання альтернативних видів палива;

- підтримка розвитку науково-технічної бази виробництва (видобутку) альтернативних видів палива, пропаганда науково-технічних досягнень у цій сфері;

- підтримка підприємництва у сфері альтернативних видів палива на основі державного захисту інтересів підприємця;
- пропаганда серед населення економічних, екологічних, соціальних та інших переваг виробництва (видобутку) і споживання альтернативних видів палива;
- розвиток міжнародного науково-технічного співробітництва, широке використання можливостей світової науки і техніки у сфері альтернативних видів палива;
- запобігання штучному створенню монополій на ринку альтернативних видів палива, а у разі визнання в установленому законодавством порядку природних монополій здійснення контролю за їх діяльністю, недопущення зловживань монопольним становищем та обмеження монополізму, якщо необхідність такого обмеження не встановлена законодавством. [1].

Однак, при реалізації в Україні названих вище принципів слід враховувати наступні аспекти:

1. Екологічний аспект (при використанні чистої енергії можна розраховувати на широку підтримку населення, оскільки вона не несе загрози довкіллю на відміну від видобутку вугілля, атомної енергетики тощо).

2. Ризики (використання чистої енергії не несе з собою тих ризиків, які виникають при використанні традиційних джерел енергії, пор. наслідки Чорнобильської АЕС чи аварії на АЕС у Японії 2011 року. Однак і використання альтернативної енергетики вимагає додержання безпеки для здоров'я людини на всіх етапах виробництва, а також при транспортуванні, постачанні та зберіганні).

3. Людський фактор (при впровадженні альтернативних джерел енергії слід враховувати і те, що населення, яке звикло до використання органічного палива, не завжди готове до перебудови. До того ж відносно невисокі ціни на газ не стимулюють розвиток біоенергетики, а поінформованість населення про переваги чистої енергії близька до нуля).

4. Рівень розвитку науки (в Україні на сьогоднішній день відсутні ефективні науково-технічні розробки, немає стандартів на цілий ряд нового палива, а зарубіжні розробки часто невідомі в Україні).

5. Виробничий аспект (на сьогоднішній день відсутня, частково через не сформованість попиту, належна виробнича база для використання та виробництва альтернативних джерел енергії. На відміну від України провідні країни світу широко запроваджують їх, так, наприклад, у Швеції масово використовується геотермальне тепло,

у Ізраїлі будинки оснащуються сонячними батареями для обігріву води, а німецькі та австрійські ландшафти сьогодні вже немислимі без вітряків).

6. Політичний аспект (широке впровадження альтернативних джерел енергії вимагає закордонних інвестицій, які, як відомо, вкрай чутливі до політичної ситуації держави, стабільності політичного курсу).

Отже, для ефективного впровадження альтернативної енергетики потрібно, дотримуючись принципів державної політики у сфері альтернативних видів палива, враховувати екологічний, виробничий, політичний аспекти, а також людський фактор та рівень розвитку української науки у сфері альтернативної енергетики.

### **Література**

1. Закон України “Про альтернативні джерела енергії” від 20.02.2003 року №555-IV Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/555-15

2. Франчук І. А. Удосконалення енергетичної політики у напрямку підвищення ефективності енергетичного балансу / І. А. Франчук // Актуальні проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку економіки України : матеріали наук.-практ. конф., Харків, 27 листоп. 2007 р. – X. : Вид-во ХарІНАДУ “Магістр”, 2008.

3. Ein Meilenstein für eine zukunftsfdhige Energieversorgung (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) : [Електронний ресурс] / Режим доступу: [http://www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle\\_pressemitteilungen/pm/42964.php](http://www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle_pressemitteilungen/pm/42964.php)

**Рашковська О. В.**  
*м. Київ*

## **РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКИХ КОМУНІКАЦІЙ В ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

Характерною особливістю сучасного суспільства є швидкоплинна модернізація усіх сфер суспільного життя. Безперечно, що ефективність таких перетворень не може бути забезпечена без урахування фундаментальних системних вимог в цілому та суспільства як самоорганізованої системи зокрема, так як, розбудова функціонально-організованої системи, що може забезпечити здатність до розвитку є проблемою системології.

Як відомо, для будь-якої системи цінним є лише те, що визначає подальшу її долю – функціонування, поведінку та розвиток, тобто забезпечення сучасної модернізації. Цей критерій можна використати й по відношенню до громадянської комунікації. Сам термін **комунікація** походить від лат. *communicatio* – єдність, передача, з'єднання, повідомлення, пов'язаного з дієсловом лат. *communico* – роблю спільним, повідомляю, з'єдную, похідним від лат. *communis* – спільний і використовується сьогодні для позначення зв'язку будь-яких об'єктів матеріального й духовного світу. Він також означає зв'язок, повідомлення, звістку, взаємодію, обмін інформацією в суспільстві, створення й поширення інформації, а також засіб зв'язку. Що стосується громадських комунікацій то цим поняттям автор визначає усі існуючі в суспільстві комунікаційні лінії в тій їхній частині, яка допомагає індивідові включатися в осмислення й вирішення проблем громадського волевиявлення. Не вдаючись до дискусії щодо конкретного понятійного апарату, відзначимо, що в даному випадку, під громадянськими комунікаціями ми маємо на увазі системи, які забезпечують:

- установка учасників суспільно-державної взаємодії на розвиток і підтримку співробітництва, незалежно від особливостей мотивації кожної із сторін;

- певний ступінь зрілості і розвитку потенціалу інститутів громадянського суспільства, необхідний як для створення зацікавленості державних органів у співробітництві з ними, так і для ясного і точного вираження, просування і захисту своїх інтересів;

- зв'язок індивідів з некомерційними, неурядовими, громадськими організаціями [3];

- зв'язок між структурами громадянського суспільства (некомерційними, неурядовими, суспільними та ін.);

- зв'язок громадянського суспільства в цілому (як сукупність некомерційних, неурядових, громадських організацій) з іншими компонентами соціальної системи;

- можливість участі індивідів і структур громадянського суспільства в розробці, обговоренні й прийнятті рішень з економічних, політичних, соціальних та інших питань, тобто в сфері публічної політики.

Успіх державно-політичних реформ значною мірою залежать від рівня задоволення потреб та інтересів населення. Відкритість державної інформації, адекватна поінформованість населення сприяє свідомій участі громадян у державному управлінні в цілому, надає можливості для обґрунтованої участі в прийнятті рішень та раціонального впливу громадськості на них.

Будь-яка система прагне до упорядкованості та організованості. Неупорядковані системи мають більшу залежність від випадкових як внутрішніх так і зовнішніх факторів. В таких випадках підвищення упорядкованості можливе за умови наявності в системі можливостей встановлення відповідності між властивостями середовища та функціями системи. Це в свою чергу потребує відображення середовища в системі. Аналізуючи, таким чином, процеси функціонування різних систем, ми виявляємо, що доля системи залежить не лише від управлінського сигналу, тобто, того, що передано від однієї підсистеми до іншої, а й від властивостей керованої підсистеми. Для того щоб управлінська підсистема могла ефективно функціонувати вона повинна взаємодіяти із середовищем, а саме використовувати інформацію із цього середовища та передавати інформацію йому. Безперечно, що в даному випадку мова йде про взаємодію держави як управлінської системи та суспільства як керованої системи.

Головна проблема полягає в тому, щоб подолати катастрофічний комунікативний розрив між правлячими колами і громадянами, і, відповідно, з'ясувати причини такого розриву і, по можливості, знайти шляхи подолання традиції безвідповідальності державної влади за свої рішення і дії [2].

Підкреслимо, що державні органи мають надавати громадськості точну, об'єктивну і зрозумілу інформацію, а громадськість вимагати доречно, повну, вчасну інформацію про напрями стратегічного розвитку, програми і послуги, що пропонуються урядовими установами; про реальний стан справ у царинах, які належать до їх компетенції; про плани та результати їх здійснення тощо. Мають діяти реальні механізми доступу до звітної інформації, яка б включала як кількісні, так і якісні показники. Відкритість комунікації включає і доступ до інформації, і свободу критики. Беззаперечно, якщо громадяни зможуть відкрито висловлювати свою точку зору, декларувати свою позицію щодо актуальних питань державного управління, а також відверто ставити вимоги до органів державної влади, то влада може отримати значний кредит довіри від населення з повноваженнями для успішного управління.

Якщо громадянин не бачить у рішеннях, які приймаються державно-управлінськими органами, ціннісної мотивації до їх виконання, то він усіма силами буде прагнути обійти його положення. Стосунки особи і держави мають будуватися на ціннісних засадах партнерства, принципах довіри і взаємної відповідальності. Громадянин має переконатися, що держава несе відповідальність за стан справ у країні і дійсно піклується про захист і реалізацію його інтересів. Визнання

влади демократичною, виконання урядом завдання щодо надання послуг населенню, розуміння того, що демократичні уряди зобов'язані звітувати перед громадськістю, а реалізація політики не буде успішною без розуміння та підтримки їх населенням, вимагає налагодження інформаційної взаємодії державних органів та громадськості [1.с.115].

Отже, функція громадянської комунікації полягає в тому, що вона забезпечує реалізацію одного з основних принципів системології, згідно з яким будь-яка відкрита система тільки завдяки обміну інформацією з оточуючим середовищем і між її компонентами взаємодіє та зберігає свою цілісність, стан динамічної рівноваги, свою якісну специфіку, нормально функціонує, вдосконалюється й забезпечує свій рух до певної мети. Адже будь-які соціальні системи не можуть розглядатися як проста сума елементів, а лише зв'язки, взаємодії та відносини між ними сприяють формуванню нових якісних форм суспільного життя та збереження її як цілісної системи. Публічний діалог є необхідною умовою підтримки довіри до державних органів. Він відкриває шлях легітимації рішень, підтримки програм діяльності органів державної влади й управління, мобілізації громадськості на бажані дії.

### Література

1. Білоусов О. С. Громадянська ініціатива в сучасній Україні / О. С. Білоусов // Нова парадигма–2008. – Вип. 78. – С. 115–127.
2. Радченко О.В. Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : монографія / Олександр Радченко. – Х. : Магістр, 2009. – 380 с.
3. Новак В. Проблеми формування державно-громадської взаємодії/ В.Новак // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (31 трав. 2005 р., м. Київ). / В. Новак. - К.: Вид-во НАДУ, 2005. - Т. 1. - С. 119.

**Романенко Є. О.**  
*м. Київ*

## **КОМУНІКАЦІЯ ЯК МЕХАНІЗМ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Сучасний етап побудови та розвитку ефективної держави потребує запровадження нових форм налагодження комунікативної

взаємодії органів державної влади з громадськістю, що тим самим сприятиме модернізації системи державного управління. Однією із таких форм є державно-управлінська комунікація, яка спрямована на активізацію громадської участі та забезпечення зворотного спілкування у процесі реалізації державної політики.

Комунікація зумовлює виникнення нових інформаційних зв'язків, структур та механізмів впливу на розвиток сучасного суспільства, а відтак це приводить до зміни функцій формування та реалізації державної політики. Комунікація впливає на всі без виключення сфери суспільного життя, у зв'язку з чим постає значна кількість проблемних питань в межах сучасної державно-управлінської науки. Серед таких питань найбільш актуальними є ті, які стосуються дослідження специфіки поширення комунікативних процесів на розвиток сучасного суспільства, що в кінцевому результаті приводить до трансформації різних ціннісних систем, на яких базуються відповідні ідеологічні доктрини формування державної політики.

Аналізуючи зміст державно-управлінської комунікації, варто виходити із того, що вона забезпечує багатосторонню направленість взаємодій між органами державної влади; між органами державної влади та громадськістю; між органами державної влади та політичними інститутами; між інститутами громадянського суспільства. Такий підхід до розуміння змісту державно-управлінської комунікації підтверджується і дослідженнями професора Массачусетського університету *Л.Пая*, який під нею розумів “не односторонню направленість сигналів від еліт до натовпу, весь діапазон неформальних комунікативних процесів у суспільстві, які здійснюють вплив на політику, оскільки повноцінне життя суспільства було б неможливим без цих комунікативних методів” [1, с. 442].

Для більш детального розуміння змісту державно-управлінської комунікації як засобу модернізації системи державного управління можна навести концепцію *Дж.Гербнера*, яка характеризує її як структурну складову реалізації державної політики і нагадує собою певну формулу “того (1), хто сприймає певну подію (2) – і реагує (3) на ситуацію (4) – шляхом використання певних засобів (5), - щоб зробити доступним матеріал (6), - у тій чи іншій формі (7) – та обставинах (8) – які передають зміст (9) – з певними наслідками (10) [2, С.171]. Розроблена вченим комунікативна модель характеризує гнучкість комунікативних форм, до яких можуть вдаватись органи державної влади відповідно до певної комунікативної ситуації – від сприйняття певних повідомлень та запровадження комунікативних засобів на їх



реагування. У такий спосіб дана модель характеризує послідовний процес “сприйняття події – створення повідомлення – сприйняття повідомлення” [2, С.178].

На нашу думку, у загальнометодологічному відношенні термін державно-управлінська комунікація описує певні процеси циркулювання інформації у сфері державно-управлінської діяльності, відповідні комунікативні структури інформування громадськості включаючи певні тексти повідомлень, які забезпечують вплив органів державної влади на життєдіяльність суспільства та ефективність реалізації державної політики. При цьому, надзвичайно важливо акцентувати увагу на інституціональному змісті державно комунікації, як важливої складової реалізації державної політики модернізації. Це безпосередньо ставить питання про функціональне призначення державно-управлінської інформації як окремого механізму розроблення та прийняття відповідних державно-управлінських рішень.

З огляду на це, державно-управлінська комунікація забезпечує налагодження інформаційно-комунікативних процесів у сфері державного управління, оскільки з функціональної точки зору вона відповідає за прийоми та методики передачі державно-управлінської інформації, що тим самим забезпечує структурування діяльності органів державної влади та форми їх взаємодії з інститути громадянського суспільства. У такий спосіб, державно-управлінська комунікація забезпечує формування громадської думки на основі врахування інформаційних потреб на інтересів громадськості як основного суб’єкта контролю за реалізацією державної політики.

Важлива роль у процесі реалізації державно-управлінської комунікації належить еліті, яка здійснює свій вплив на формування та реалізацію державної політики безпосередньо, через апарат державного управління та засоби масової комунікації, які забезпечують модернізацію системи державного управління. В межах даного аналізу, також варто враховувати і той факт, що державно-управлінська комунікація стосується не лише функціонування структурних підрозділів органів державної влади та їх взаємодії з громадськістю, але й між державами. У даному відношенні, можна ідентифікувати два рівні державно-управлінської комунікації: *внутрішній* рівень, який стосується як структурної взаємодії органів державної влади, так і їх взаємодії з громадськістю та *зовнішній* рівень, який стосується взаємодії як держав, так і їх інституційних структур у напрямку реалізації зовнішньої політики. Варто відзначити, що сутнісною складовою комунікативних процесів у сфері формування та реалізації державної політики є передача, обмін

семантично значимими контекстами інформації у процесі здійснення державно-управлінської діяльності.

В межах зовнішньої державно-управлінської комунікації важливу роль відіграє поняття “*стратегічно значимої інформації*” для реалізації державної політики. Під нею варто розуміти всю сукупність повідомлень, які впливають на стан модернізації системи державного управління та практичну діяльність її інституційних структур. Варто також відзначити, що не будь-яка державно-управлінська інформація носить характер семантично значимої, до прикладу повідомлення про певні події у країнах “третього світу” навряд ви відграватимуть стратегічну роль в умовах модернізації системи державного управління окремої держави, якщо це зачіпатиме їх внутрішньополітичні національні та державні інтереси.

В сучасних умовах суспільного розвитку комунікація є важливим інструментом модернізації державної політики. У даному напрямку особливої ваги набуває “встановлення зворотного зв’язку з громадськістю, публічного діалогу, партнерських стосунків органів влади та інститутів громадянського суспільства, підвищення ефективності механізму залучення громадськості до розроблення та реалізації державної політики, налагодження системності у здійсненні політичних комунікацій, розробка Закону про державну комунікативну політику – питання першочергової ваги, від яких залежатимуть усі подальші дії влади [3, С.3].

Загалом державно-управлінська комунікація включає різні цілі та методи інформаційно-комунікативного обміну, інституційні структури та суб’єкти, параметрів вирішення конкретних завдань у сфері державної політики. На думку *Л.Пая* в основі будь-яких інформаційних процесів лежить лінійна структура комунікації [1]. Її детальний аналіз дозволяє конкретизувати основні структурні елементи властиві відповідним процесам обміну інформацією у сфері державно-управлінської діяльності.

Слід відзначити, що способи державно-управлінської комунікації залежать від форм політичної організації суспільства та відповідних ним політичних режимів. Так, до прикладу при тоталітарних режимах основним засобом здійснення державно-управлінської комунікації стають неформальні засоби передачі інформації. Це здебільшого обумовлюється втратою довіри громадян до офіційних джерел інформації, що безпосередньо приводить до посилення ролі різних неформальних засобів інформації (форм міжособистісного спілкування), до яких належать чутки, плітки, анекдоти, графіті, навіть шаржі. Саме завдяки таким засобам державно-управлінської

комунікації формується негативне ставлення до діяльності органів державної влади та посилюється недовіра до їх інститутів. В межах даного дослідження особливу увагу варто акцентувати на тому, що державно-управлінська комунікація належить до сфери компетенції окремих інституційних структур як у системі органів державної влади так і громадянського суспільства, як суб'єкта участі у формуванні та реалізації державної політики.

Таким чином, комунікація є механізмом модернізації у всіх сферах суспільного життя, який вносить певну структурованість у функціонування інформаційних потоків. Така її структурованість завжди чітко детермінується певними ідеологічними установками притаманними для різних сфер суспільного життя. Виходячи із цього, нами виокремлено основні рівні державно-управлінської комунікації у процесі реалізації державної політики, серед яких: інформаційні масиви та потоки, необхідні для ефективної реалізації державної політики; збір та оброблення даних необхідних для прийняття відповідних державно-управлінських рішень та оцінки їх результативності; збереження, розподіл та контроль за інформацією та каналами її поширення.

### **Література**

1. Pye L. Political Communication // The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions. Oxford – New York, 2007. P. 442.
2. Gerbner G. Toward a General Model of Communication. // Audio-Visual Communication Review. – 2006. – Vol. 4. – P. 171–199.
3. Кохан А.І. Державна комунікативна політика – механізм ефективної діяльності інституту публічної влади в Україні / А.І. Кохан // Вісник НАДУ «Держвне управління: теорія та практика». - 2011. - №1. - С. 2-8.

**Руденко О. М.**  
*м. Київ,*  
**Горват І. Л.**  
*м. Сата-Маре*

### **МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ**

Забезпечення економічної стабільності суспільства залишається одним з надскладних завдань, що стоять перед державним управлінням.

Сутність проблеми складає перебільшена увага до економічної теорії в державному управлінні, яка використовується безвідносно до реальної практики. Більше того, економічна парадигма залишається поза увагою теорії державного управління, утворюючи певний теоретико-методологічний колапс у сфері формування механізмів державного управління забезпечення стабільного розвитку суспільства. Ці механізми як правило орієнтуються на сталу економічну ситуацію й не здатні адаптуватися до транзитивних періодів суспільного розвитку, обумовлюючи загострення кризових станів системи. Цьому також сприяє орієнтація державного управління на класичну парадигму, в якій превалюють ідеї класичної економічної теорії та політекономії, що не відображають сучасної динаміки розвитку економічної підсистеми суспільства, а відтак доцільним стає переорієнтація дослідження економічної стабільності суспільства на постмодерну парадигму державного управління, в якій реалізується міждисциплінарна методологія дослідження складних явищ.

В основу розуміння сутності методології аналізу стабільності економічної підсистеми повинна бути покладена економічна синергетика, що розглядається як “теорія макроекономіки як цілісної системи, в якій мікро і макро мають більш складний зв’язок, ніж в структурній ієрархії, притаманній централізації” [1]. Як зауважує В. Решетіло [2], головна особливість синергетичного підходу до дослідження соціально-економічних систем полягає в тому, що він завжди націлений на аналіз динамічної взаємодії суб’єктів економіки, на пошук внутрішніх джерел економічного зростання, на виявлення можливостей кооперативних рішень і отримання позитивних синергетичних ефектів. Подібне розуміння стає основою формування теоретичних моделей аналізу суспільної стабільності та стабільності суспільних підсистем не в межах традиційної суб’єкт-об’єктної, а суб’єкт-суб’єктної взаємодії. Особливості суб’єкт-суб’єктної взаємодії створюють умови для формування концепту єдиного теоретико-аналітичного контексту, в якому об’єднані основні підсистеми суспільства (саме це обумовлює доцільність і необхідність поєднання економічної та соціальної підсистеми в єдиний соціально-економічний комплекс, піддаючи їх аналізу в межах синергетичної парадигми).

При цьому доцільним є застосування в аналізі складних систем, у тому числі й суспільних систем, їх змін та утворення якісно нових рис в підсистемах суспільства міждисциплінарних принципів, що ґрунтуються на загальних засадах методології синергетики. Так, активно

запроваджуються принцип аналізу систем, що розвиваються незворотно, та принцип системного аналізу. Принциповим у даному випадку є те, що наявні проблеми в сфері економіки не можуть бути вирішені в межах виключно однієї парадигми економічної теорії або методів моделювання складних ієрархічних систем, які стали вже традиційними, що відверто нехтують можливістю спрощення теоретичних моделей і не намагаються розробляти та аналізувати прості моделі, рухаючись від них до моделей складних.

Як підкреслюють дослідники [3], в економіці ці проблеми є очевидними внаслідок ієрархічності системи та значного інтервалу процесів, масштабів, механізмів, які вимагають врахування, вирішуючи різні завдання. Розглядаючи в якості прикладу стратегії, що є наслідком технічного аналізу, аналізу динаміки суб'єкту підприємницької діяльності та макроекономічної політики, що належать до різних масштабів економічної підсистеми загалом, дослідники звертають увагу на те, що здійснити редукцію, звести складні феномени до елементарних складових, передбачити поведінку цілого на основі інформації про його частки в економіці майже неможливо, або занадто складно. Але, на наш погляд, з одного боку це дійсно потребує розробки новітньої методології дослідження складних феноменів суспільного життя в межах синергетичної парадигми державного управління. Хоча з іншого боку, запровадження феноменологічної методології в дослідженні економічних процесів не набуває потрібного ефекту, адже навіть феноменологічна редукція не призводить до виявлення загальних тенденцій розвитку цілого. Економічний феномен потребує врахування системних зв'язків в єдиному просторі цілого суспільної системи, і саме тому економічна інформація є лише зовнішнім виявленням функціонування того або іншого економічного феномену, не відображаючи тенденцій макрорівня, а тим більш передбачення майбутніх періодів розвитку економічної підсистеми, враховуючи її імпліцитну властивість як системи, що розвивається незворотно.

У подібному контексті принцип аналізу систем, що розвиваються незворотно, безпосередньо стосується державного управління як в теорії, так і в практиці регулювання суспільних відносин в межах реалізації основних функцій соціального управління. Слід звернути увагу, що найбільш показовим у цьому процесі виявляється проведення реформ в економічній підсистемі. Як слушно зауважили в цьому сенсі дослідники [3], реформи, будучи проведеними, можуть настільки змінити соціум, що “повернутися назад”, до стабільного, навіть більш “бідного”, стану вже неможливо.

Доволі широко перспективу відкриває також застосування принципу системного синтезу в дослідженні економічної підсистеми суспільства, оскільки, як вказано в роботі [3], в дослідженні поведінки будь-якої економічної системи значні зусилля повинні бути спрямовані на виявлення ключових перемінних та провідних процесів, що визначають динаміку досліджуваних величин в інтервалі часу та масштабів, що нас цікавлять. Спираючись на дослідження Н. Мойсеєва, варто говорити про зазначений принцип системного синтезу, оскільки він дає можливість побудови ієрархії спрощених моделей, базові елементи якої можуть бути зрозумілі та легко пояснені, а ієрархічно вищі елементи враховують різні фактори, що ускладнюють. При цьому дійсно важливим стає можливість виділення параметрів порядку, тобто незначної кількості перемінних, до яких підлаштовуються інші [3]. Сфера інноваційності, через яку проходить економічна підсистема, створює умови для формування якісно нового типу економіки. З певною мірою припущення цей тип можна назвати новою економікою, характерною особливістю якої стає її актуальність в якості об'єкту, а також сфери вироблення державної політики на макро- та мікрорівні.

Таким чином, економічна синергетика в методологічному плані збагачує економічну теорію такими важливими принципами, як [2]: самоорганізація; біфуркаційність (багатоваріантність) шляхів подальшого розвитку самоорганізаційних економічних і інституціональних систем; нелінійність взаємодії самоорганізації і організації в управлінні синергетичними соціально-економічними системами; випадковість; активна взаємодія економічного і соціального, економічного і політичного, історичного і культурного, національного і глобального в розвитку синергетичних соціально-економічних систем. Зазначені принципи досить широко можуть бути використані і в науці державного управління, саме при аналізі економічної та соціальної складових суспільної стабільності, що дозволяє розуміти нелінійність їх формування та забезпечення в стабілізаційній динаміці.

Особливо необхідно наголосити на принципі самоорганізації, що свідчить про притаманну системі макроскопічного рівня здатність до генерації нових інституційних структур, спроможних підпадати впливу з боку суб'єктів державного та політичного управління, набуваючи якісних змін. При цьому в системі мікроскопічного рівня буде формуватися ринковий інституціональний потенціал системи, який виконуватиме певну регуляторну роль в процесах самоорганізації. Вона обґрунтована тим, що по-перше, синергетична соціально-економічна система будує себе сама, використовуючи свої структури

як генератори нового кванту соціальної енергії перетворень; по-друге, можливістю формування нових джерел економічного зростання на основі інституціональних взаємодій; по-третє, визначальною роллю господарюючого індивіда в синергетичних соціально-економічних системах, які функціонують суб'єктивно [2]. При цьому всяке ускладнення синергетичної економіки супроводжується підвищенням рівня її суб'єктності і інформаційної природи, оскільки системний характер змін мікроскопічного та макроскопічного рівнів економіки у процесі самоорганізації та саморозвитку обумовлює набуття системою нових якісних ознак, що характеризуються амбівалентністю станів системи, яка виконує роль донора та акцептора, впливаючи на збільшення рівня зростання та динамічного засвоєння інновацій, викликаних впливом зовнішнього середовища.

Таким чином, стабільність економічної підсистеми безпосередньо пов'язана зі стійкістю суспільної системи в цілому, оскільки саме в межах системи посилюються зовнішні виклики та внутрішні впливи, що викликають зміни в кожній з підсистем. Внаслідок цього стабільність економічної підсистеми необхідно розглядати в контексті стійкості економіки на макро- та мікрорівні. З боку управлінської системи (особливо системи державного управління) важливим стає створення умов для зменшення негативних наслідків дії зовнішніх впливів на систему, якщо неможливо загалом їх уникнути, або ж корегування системи стримування впливів, що мають характер дестабілізуючих та деструктивних чинників, призводячи до кризового стану системи. У цьому контексті управлінська та державно-управлінська парадигма повинна орієнтуватися на теоретико-методологічне обґрунтування здатності системи в цілому та кожної з суспільних підсистем зокрема до саморозвитку та еволюціонування, забезпечуючи адекватність стану системи зовнішнім викликам, що є складовою динаміки розвитку зовнішнього середовища. Актуалізованість розвитку інноваційної економіки та модернізації економічної сфери поряд з адекватним регулюванням інших підсистем суспільства на предмет їх відповідності інноваційним викликам середовища стає безумовним фактом. Це ставить перед державним управлінням ряд важливих завдань, пов'язаних з основними параметрами і характеристиками інноваційної економіки на шляху її розвитку.

### **Література**

1. Евстигнеева Л. Экономика и синергетика / Л. Евстигнеева, Р. Евстигнеев // Экономические науки. – 2007. – № 33. – С. 201-208.

2. Решетіло В. Економічна синергетика реалізації ринкового потенціалу інституціональних систем : дис. ... доктора екон. наук : 08.01.01 / Валентина Решетіло. – Х., 2007. – 440 с.

3. Ахромеева Т. Современная экономика. Взгляд з позиций компьютерного моделирования и системного анализа [Електронний ресурс] / Т. Ахромеева, Г. Малинецкий, С. Посашков // Безопасность Евразии. – 2002. – № 2 (8). – Режим доступу : <http://www.keldysh.ru>.

**Рудніцька Р. М.**  
**м. Львів**

## **ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ**

Яким чином органи державного управління забезпечують контроль за діяльністю та складними процесами державного управління, підзвітність керівників щодо використаних коштів та досягнутих результатів в останні 20 років зазнало змін, що пов'язано в першу чергу із змінами у розмірах та структурі органів влади, запровадженням програмно-цільового методу управління, адміністративною реформою, реформою системи державної служби тощо. За роки існування України як незалежної держави система управління державними фінансами зазнала значних змін. Серед головних кроків удосконалення системи управління державними фінансами слід назвати, насамперед, такі:

– затвердження у 2005 році Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю [1], що відповідає Європейським принципам фінансового управління та контролю та базується на відповідальності та підзвітності керівника державної установи стало початком процесу модернізації реформ та змін у сфері управління державними фінансами;

– прийняття з 1 січня 2011 року нового Бюджетного кодексу України [2], який втілює в собі бачення розвитку бюджетної системи, усіх гілок влади та інституцій, Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» та низки підзаконних актів, встановлено єдині підходи до ведення обліку і складання звітності, а також закладено основи для реформування системи фінансового управління;

– запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі, метою якого було зміна ідеології управління, та перехід до



встановлення цілей та їх досягнення, орієнтація розпорядників бюджетних коштів на результати. У зв'язку з цим, створено передумови для зміни існуючого співвідношення між попереднім, поточним і наступним контролем виконання бюджетних програм та делегування повноважень із здійснення попереднього і наступного внутрішнього контролю розпорядникам бюджетних коштів – відповідальним виконавцям бюджетних програм;

– законодавче розмежування функцій і повноважень контролюючих органів та визначення сфер контролю у бюджетному процесі. Цим підтверджені повноваження Рахункової палати щодо здійснення контролю від імені Верховної Ради та деталізовані функції контролюючих органів в системі виконавчої гілки влади. Із січня 2012 року Постановою Кабінету міністрів України передбачено утворення підрозділів внутрішнього аудиту та проведення аудиту у міністерствах та інших центральних органів виконавчої влади, а з початку 2013 року запровадження внутрішнього аудиту передбачено в регіональних органах влади [3];

– прийняття нової редакції Положення про Міністерство фінансів України, в якій розширено повноваження і функції Міністерства фінансів як головного органу у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю, що сприяло посиленню інституційної ролі Міністерства фінансів в управлінні державними фінансами;

– значні зміни, що відбулися за останні роки у діяльності Державної контрольно-ревізійної служби України, отримали подальший розвиток, зокрема, стосовно її повноважень щодо контролю за станом функціонування внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів. Цим підтверджено статус Державної фінансової інспекції України як правонаступника Державної контрольно-ревізійної служби України і органу, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного внутрішнього фінансового контролю.

Однак, незважаючи на ці та інші заходи, рівень фінансової дисципліни у сфері управління державними фінансами залишається надзвичайно низьким про що свідчать результати виявлених порушень контролюючими органами з однієї сторони, часті публікації у засобах масової інформації про неефективне витрачання коштів – з іншої та незадоволення керівництва органів влади щодо відсутності впливу та можливості розпорядження ресурсами у більш доцільний та

ефективний спосіб. На необхідності удосконалення системи фінансового контролю у бюджетній сфері України наголошують і міжнародні експерти SIGMA у своїх періодичних оцінках стану державного управління, що відбулися у 2006, 2007 та 2010 роках [4-5]. Можна констатувати, що на даний час вітчизняна система державного внутрішнього фінансового контролю не існує як єдина система, як це прийнято у Європейських країнах. Вона діє у формі відокремлених ланок, що зазнали реформування, а тому не забезпечує законного, економічного, ефективного, результативного і прозорого управління державними фінансами.

До основних проблем ефективного управління державними фінансами і вирішення яких сприяло б модернізації системи державного внутрішнього фінансового контролю слід віднести:

По-перше, сучасна модель державного внутрішнього фінансового контролю, як зазначалося раніше, базується на відповідальності керівника державного органу. Але ця відповідальність повинна бути не лише «формально» передбачена чинними нормативно-правовими актами, включаючи і Бюджетний кодекс України, а носити практичний характер і супроводжуватися децентралізацією системи державного управління, спрощенням бюрократичних процедур, які б забезпечили здатність керівників впливати як на планування так і використання бюджетних коштів, а відповідно – реальну відповідальність за досягнення поставлених цілей у найбільш ефективний та результативний спосіб.

По-друге, в Україні далі переважає ретроспективний контроль, який складає приблизно 70% і здійснюється у формі ревізій та інспекцій. В той час як на попередній та поточний контроль припадає незначна частка. Відповідно, до Європейських підходів, такий перекис у системі не сприяє підвищенню відповідальності керівника, контроль за яким, фактично здійснюється органами державної фінансової інспекції та іншими контролюючими органами. Крім того, слід зазначити, що такий контроль здійснюється по факту виконання діяльності і переважно спрямовано на виявлення порушень, а не на оцінку рівня досягнення поставлених цілей та отриманих результатів.

По-третє, в Україні існує цілий ряд державних органів, основною функцією яких є ревізійно-перевірочна діяльність стосовно установ, підприємств та організацій з метою виявлення фактів фінансових порушень та забезпечення повернення втрачених коштів. Однак, механізми контролю, такі як фінансовий, аудит ефективності та аудит відповідності, мета яких аналіз та оцінка управлінських процесів,

функцій, систем тощо на предмет законності, економності, ефективності та результативності використовуються не у повній мірі.

По-четверте, у рамках запровадження європейської моделі державного внутрішнього фінансового контролю, питання реформування внутрішнього контролю у державному секторі поставлені на перше місце і в контексті загальної реформи державних фінансів, що охоплює формування і затвердження національного бюджету, бухгалтерський облік і звітність і розглядаються як чіткий перелік всеохоплюючих правил, що спрямовані на прозорість та ефективність управління державними фінансами [6, С. 12]. Запровадження цих принципів є передумовою для розвитку внутрішнього контролю у державному секторі країн у напрямі зміщення акцентів від фінансового контролю до більш ширшого управлінського контролю та управлінської підзвітності, що базуються на управлінні ризиками. Запровадження системи управління ризиками повинно допомогти ідентифікувати ризики чи сферу їх виникнення, оцінити їх вплив на досягнення цілей та обрати способи реагування на них. Що можна розглядати як частину управлінської підзвітності керівника;

По-п'яте, як визначено Бюджетним кодексом України, внутрішній контроль – це не разова подія, а постійний управлінський процес, комплекс заходів, що застосовуються керівником для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності бюджетної установи та її підвідомчих установ. Цей контроль не може бути делегований бухгалтеру, фінансовому спеціалісту чи ревізору. Часте незрозуміння базових засад Європейської концепції державного внутрішнього фінансового контролю з боку керівника викликає його супротив та протистояння змінам та модернізації. Чому сприяють не достатня роз'яснювальна робота, брак навчання та консервативність розуміння поняття «контроль» та «відповідальності» за його організацію та проведення.

### **Література**

1. Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р (із змінами, внесеними згідно з Розпорядженнями Кабінету Міністрів України № 1347-р від 22.10.2008, № 1601-р від 23.12.2009, № 968-р від 07.09.2011) [Електронний ресурс]. —

Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=158-2005-%F0>.

2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.

3. Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : постанова КМУ від 28.09.2011 № 1001 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 75. – Ст. 2799.

4. Україна: Оцінювання системи врядування : Березень 2006 року / SIGMA. — К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. — 352 с.

5. Оцінка врядування в Україні. За матеріалами оцінювання SIGMA. Доповнення. Лютий 2007 р. // Інф. бюлет. Центр. спр. інст. роз. держ. служби «Бюрократ». – 2007. – № 8/9 (43"44). – С. 1–6.

6. Де Конинг Р. П. Дж. Государственный внутренний финансовый контроль / Роберт П. Дж. де Конинг ; пер. с англ. Р. Рудницкой. – Словения, 2007. – 336 с.

**Сегеда Т. М.**  
*м. Київ*

## **ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА ТА МЕХАНІЗМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Формування та розвиток сучасного політичного простору в країні за часів розбудови незалежної української держави ставить перед державним управлінням нові складні завдання, переорієнтовуючи його на зміни у напрямі відтворення публічної політики. Державне управління за таких умов втрачає елементи ефективності застосування притаманних йому механізмів, що обумовлено сутністю феномену соціального управління, яке передбачає розширення сфери публічності політичної та державної влади, їх діяльності. Підкреслюючись процесами демократизації суспільства, вивищення значення громадянського суспільства у політичному житті країни, урядові структури, разом з притаманними їм механізмами державного управління, мають посилюватися неформальними, недержавними механізмами, діючи в єдиному комплексі. Про це свідчить досвід

реалізації публічної політики розвинених країн світу. Відтак, актуальним виявляється дослідження механізмів реалізації публічної політики, і, перш за все, інституційних, оскільки від інституціонального розвитку державного управління у напрямі створення ефективної системи публічної влади, умов її реалізації в громадянському суспільстві безпосередньо залежить стабільність політичного простору країни та дієвість публічної політики.

Однак, на цьому шляху існує декілька важливих проблем, пов'язаних з трансформацією державного управління в публічне управління або публічне адміністрування, основою яких виявляється невизначеність відмінностей між поняттями “публічного” та “державного”. Особливу увагу в цьому контексті привертає питання місця та ролі публічної політики в процесі реформування державного управління.

Так, згідно проекту Концепції реформування публічного управління в Україні (далі – Концепція) “головною метою реформування Кабінету Міністрів України є забезпечення конституційного статусу Уряду як вищого органу в системі органів виконавчої влади, основним завданням якого є формування та реалізація державної політики”, яка “відображається у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, загальнодержавних програмах, програмах економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів на міст, державних цільових програмах, а також концепціях, стратегіях тощо”.

У термінах, визначених та прийнятих у Концепції, наявні поняття “публічної адміністрації”, “публічної служби”, “публічних послуг”, які безпосередньо пов'язані з діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування. При чому поняття “політична програма” розуміється як “визначення цілей діяльності політичної партії, депутатської фракції у Верховній Раді України, окремого політика та способів досягнення цих цілей”. Поняття ж публічної політики в Концепції не визначається, а замість нього застосовується поняття державної політики. Внаслідок цього сутність публічного управління та публічного адміністрування залишається амбівалентною: з одного боку, йдеться про необхідність зміни не тільки напрямів та пріоритетів державного управління та діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, але й самої їх сутності, а з іншого – процес реформування не пов'язується з необхідністю формування та реалізації публічної політики.

Це обґрунтовується спробами виведення публічної політики з державної політики. Наприклад, Т. Розова зазначає, що “публічна

політика – це перш за все легітимний спосіб формування стратегічних політико-економічних рішень та публічне схвалення політики як засобів проведення державної політики. Особливістю публічної політики є те, що як держава, так і громадянське суспільство вимушені апелювати до громадян, вимагаючи схвалення та суспільної підтримки обраного варіанта рішень та дій” [3]. Аналізуючи сутність публічної політики, дослідники підкреслюють, що “публічна політика є ширшим поняттям, оскільки воно охоплює не лише державну політику, а й політику, яку здійснюють, або можуть здійснювати, недержавні організації, об’єднання державних органів і громадських організацій, або приватні структури чи агенції. Наявність і розвиненість горизонтальної складової (перш за все, взаємодії органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства – Сегеда) перетворює державну політику на публічну політику, яка виробляється колективними зусиллями і реалізується через врахування всіх легітимних інтересів суспільства шляхом організації суспільного діалогу та безпосередньої взаємодії влади та суспільства” [1].

Одним з негативних наслідків такого підходу виявляється те, що “формування й реалізація публічної політики виявляються зосередженими майже виключно в руках вищої виконавчої та до певної міри законодавчої влад. Вони виступають ініціаторами розробки і впровадження нової публічної політики, залучають і розподіляють необхідні ресурси, координують дотримання інтересів різних секторів економіки та суспільства і, зрештою, самі оцінюють успішність своєї діяльності” [2, с. 33]. Невирішеність цього гострого питання суттєво стримує процес реформування державного управління, оскільки головна увага сьогодні приділяється майже виключно заміні самого поняття державного управління на публічне адміністрування, державної служби на публічну службу тощо. Водночас змістовне наповнення ототожнених понять маже не змінюється, хоча між ними наявні суттєві відмінності. Як підкреслює С. Борисевич, “публічна політика і публічне управління значно ширші поняття, а ніж державна політика та державне управління. Публічна політика і управління обстоює спільні інтереси всього суспільства, у той час, як державна політика і управління проводяться в інтересах того соціально-політичного прошарку суспільства, який опанував політичну владу в державі, та репрезентує свої інтереси, як інтереси всього суспільства” [1].

Визначення цих відмінностей та чітке формування поняття публічної політики, відокремлення його специфіки порівняно з державною

політикою залишається для сучасної науки та практики державного управління важливим завданням, від вирішення якого залежить не тільки спрямованість, але якість та ефективність реформування державного управління, становлення публічного адміністрування в Україні.

### **Література**

1. Борисевич С. Ідея “приватного” і “публічного” як основа публічного управління / Борисевич С., Ткачук Р. //
2. Дем’янчук О. Державна політика та публічна політика : варіант перехідного типу / Дем’янчук О. // Наукові записки. Том 18. Політичні науки. С. 31-36.
3. Розова Т. Публічна політика як об’єкт дослідження політичної антропології / Розова Т., Пустовіт А. //

**Семенюк К. М.**  
*м. Київ*

## **ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЮВЕЛІРНОЮ ГАЛУЗЗЮ В УКРАЇНІ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ**

Ефективна промислова політика є важливою на кожному етапі розвитку держави, особливо тепер, коли в Україні функціонує економіка ринкового типу. Попри зростання і розвиток промисловості, необхідно звернути особливу увагу на підвищення ефективності роботи окремих напрямків промислового виробництва, формування такої законодавчо-нормативної бази, яка б дозволила підвищити конкурентоспроможність вітчизняних підприємств.

Виробництво ювелірних виробів є важливою складовою переробної промисловості України, проте його розвитку приділяється недостатньо уваги як з боку державних органів, так і з боку вчених та дослідників. Це зумовлено відносною інформаційною закритістю цього сектора ринку.

Виробництво ювелірних виробів є відносно молодого галуззю, яка має колосальний внутрішній ринок, стрімке зростання й експортний потенціал. З огляду на фінансове становище в країні, під впливом постійного подорожчання золота, населення знову розглядає ювелірні вироби як засіб накопичення. Усе це є економічним ресурсом для подальшого розвитку.

Отже, актуальність дослідження проблем, пов’язаних із державним управлінням ринком ювелірних виробів, удосконалення законодавства

у цій сфері диктуються необхідністю забезпечення подальшого розвитку ювелірної галузі, її конкурентоспроможності на світовому ринку.

Одним з методів регулювання ринку є ліцензування. Ліцензування діяльності з виготовлення ювелірних виробів не відповідало основним принципам державної політики у сфері ліцензування, принципам адекватності, ефективності та збалансованості державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності [3] і потребувало внесення змін до чинного законодавства. Слід зазначити, що в жодній європейській країні, крім України та Білорусії, не запроваджено ліцензування зазначених видів господарської діяльності.

Верховна Рада України прийняла Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності” [4]. Згідно прийнятого Закону в Україні ліквідується ліцензування виробництва, виготовлення ювелірних виробів та торгівля ними.

Разом із ліквідацією ліцензування автоматично скасовується необхідність подання щоквартальних звітів про операції з дорогоцінними металами та дорогоцінним камінням за формою 1-ДМ-ДК, запроваджена наказом Міністерства фінансів України від 07.07.2008 р. №894. Скасовується також дія всіх вимог ліцензійних умов, таких як забезпечення приміщень сховищем, охоронною та протипожежною сигналізацією, ведення обліку дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння та інші.

Відміна ліцензування діяльності в сфері ювелірного виробництва та торгівлі, ініціатором якої був Союз ювелірів України у 2007-2010 роках, спричинила зміни у системі державного регулювання ювелірною галуззю, які безумовно покращили і спростили умови роботи виробникам. Таким чином, сьогодні виробники та реалізатори ювелірних виробів мають право закуповувати дорогоцінні метали та каміння, вироби з них та напівфабрикати не лише у визначених Мінфіном суб’єктів господарювання, а будь яких інших, продавати ювелірні вироби оптом – також усім суб’єктам господарювання, не обмежуючись тими, хто має ліцензію. Наявність відповідної освіти та кваліфікації фахівців провідних професій – також тепер не є особливою вимогою, щоб виробляти чи реалізовувати ювелірні вироби. Оснащення приміщення виробництва чи продажу спеціальними сейфами, обладнанням та охоронними системами тепер залишається на розсуд власника.

Звісно ж є аспекти, які мусили залишитись без змін, аби вберегти український ринок та споживачів від недобросовісних виробників та підприємців. До таких аспектів належить:



– заборона здійснювати роздрібну торгівлю ювелірними виробами на ринках (крім спеціалізованих магазинів), з рук, в дрібнороздрібній мережі;

– обов'язкове клеймування всіх виготовлених в Україні та ввезених в Україну ювелірних виробів державним пробірним клеймом;

– приймання ювелірних виробів у продаж виключно на підставі прибуткових документів (накладних, актів, іншої супроводжувальної документації);

– обов'язковий вхідний контроль якості ювелірних виробів, що надходять у роздрібну торговельну мережу;

– маркування ювелірних виробів етикеткою.

Обов'язкове клеймування ювелірних виробів здійснюють Державна пробірна служба та казенні підприємства пробірного контролю. Ці органи провадять:

– обов'язкове клеймування ювелірних виробів суб'єктами підприємницької діяльності в Україні;

– обов'язкове клеймування ввезених на територію України юридичними та фізичними особами ювелірних виробів з метою їх реалізації (крім ввезених для власних потреб); клеймування провадиться за наявності митної декларації та документа про сплату ввізного мита і акцизного збору;

– випробування, контрольні та арбітражні аналізи матеріалів, що містять дорогоцінні метали, ювелірних виробів за заявками суб'єктів підприємницької діяльності, фізичних осіб та зверненнями правоохоронних органів.

До речі, Державна пробірна служба здійснює обстеження не безоплатно. Таким чином, відбувається штучне розширення власних повноважень Державної пробірної служби та закріплення монопольного контролю у ювелірній галузі.

Перед ювелірною промисловістю постають проблеми, пов'язані з якістю виготовленої продукції: недотримання виробниками вимог законодавства України у сфері застосування технічних норм та стандартів, відсутність на підприємствах системи управління якістю, застосування суб'єктами господарювання «нестандартних сплавів» та домішок, використання імпортованих лігатурних сплавів низької якості, нестійких покриттів, які не пройшли випробування на відповідність показникам надійності та безпеки.

Державний гемологічний центр України проводить перевірку якості дорогоцінного каміння, та відповідно до закону входить до сфери управління Міністерства фінансів України і проводить незалежну

експертизу та контроль за якістю ювелірних виробів. Стандарт ГОСТ 30649-99 «Сплави на основі благородних металлов ювелирніе. Марки» [8] фактично і юридично застарів (закуповуючи нове імпордне устаткування, вітчизняні майстри змушені працювати з нестандартними сплавами). Як наслідок, великий обсяг продукції не підпадає під технічні норми. Отже, розвиток ринку ювелірних виробів не можливий без введення нових стандартів якості і розробки і впровадження нових технічних умов.

Державний контроль якості виробів повинен охоплювати і пробірний контроль, і гемологічний, і звичайний контроль якості продукції, а не тільки оцінку кількості дорогоцінного металу у виробі. Саме тому нагальним є розроблення нових стандартів якості ювелірних виробів, нового органу державного контролю із більш широким колом об'єктів. Реформа механізму контролю якості повинна відбуватися у рамках зваженої, чітко опрацьованої державної правової політики у сфері видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння і виробів із них шляхом запровадження законодавчих заходів. Нова конфігурація механізму контролю якості може формуватися в межах альтернативних підходів щодо конкретних форм законодавчої політики держави. Так, однією з таких форм може бути розроблення нового Закону України «Про якість ювелірних виробів». Такий варіант дозволяє стабілізувати законодавче регулювання у формі Закону України «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними».

Ювелірна галузь в 2012 році отримала нищівний удар. Унаслідок значного падіння споживчого попиту і проблеми довкола визнання права малого ювелірного бізнесу на єдиний податок ділова активність на ювелірному ринку знизилася до критичного мінімуму.

Відродження галузі можливе тільки при стабільному законодавчому полі, визначальному загальні правила господарської діяльності на ювелірному ринку.

Проект нової податкової реформи, яким передбачено скасування всіх пільг по сплаті ПДВ, в тому числі для спеціальних режимів оподаткування. Така податкова реформа здатна знищити спрощену систему оподаткування, обліку та звітності.

Прийняття Закону України від 16.10.2012 р. № 5463-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо діяльності Міністерства фінансів, Міністерства економічного розвитку і торгівлі, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких

спрямовується і координується через відповідних міністрів)» [9]. Цей закон змінює правовідносини між суб'єктами господарювання, що діють на ювелірному ринку, і між суб'єктами господарювання та державними органами. Закон містить низку суттєвих недоліків, які можуть значно погіршити умови провадження діяльності суб'єктами господарювання - учасниками ювелірного ринку, знизити рівень побутового обслуговування населення, а також сприяти розбалансуванню системи державного управління.

У 2012 році Державна податкова служба України листом від 06.02.2012 р. №3443/7/17-1217 [9], запровадила не передбачені Податковим Кодексом України заборони учасникам ювелірного ринку бути платниками єдиного податку. Внаслідок штучно створеної не правової ситуації постраждали вітчизняні виробники і торговці ювелірними виробами. Адже 90 відсотків учасників ювелірного ринку є суб'єктами малого підприємництва, які впродовж 1998-2012 років були платниками єдиного податку і мають визначене Податковим Кодексом України право надалі застосовувати спрощену систему оподаткування. Внаслідок таких дій з боку ДПС України ювелірна галузь України паралізована і знаходиться на межі знищення.

**Висновки.** Слід зазначити, що існування прогалин у системі державного управління даної діяльності негативно позначається на стані правового господарського порядку в цій сфері правового регулювання. Гармонічне і ефективне функціонування і розвиток ринку виробів із дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння не можливі без розроблення і впровадження нового механізму контролю якості виробів як промислового призначення, так і ювелірних. Для підтримки розвитку ювелірного виробництва необхідно сформуванню ефективну податкову політику держави в контексті виробництва та реалізації ювелірних виробів.

### Література

1. [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).
2. [www.assay.gov.ua](http://www.assay.gov.ua).
3. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1160-IV.
4. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності» від 19.10.2010 № 2608-VI.
5. За даними Союзу ювелірів України / електронний ресурс <http://juvelir.org.ua/index.php?news=138>.

6. За даними Державної пробірної служби/ електронний ресурс <http://www.assay.gov.ua/w/assaygovua.nsf/0/A20F0A8EBC8D378DC22579C10048637D>.

7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про визнання такими, що втратили чинність, постанов Кабінету Міністрів України від 2 березня 1998 р. № 238 і від 15 лютого 2002 р. № 157» від 03.10.2012 р. №1080.

8. <http://vsegost.com/Catalog/86/8692.shtml>.

9. Лист Державної податкової служби України «Щодо застосування спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності суб'єктами господарювання, які здійснюють виробництво та продаж ювелірних виробів» від 06.02.2012 р. N3443/7/17-1217.

10. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо діяльності Міністерства фінансів, Міністерства економічного розвитку і торгівлі, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується через відповідних міністрів)» від 16.10.2012 р. № 5463-VI.

**Сидорчук О. Г**  
*м. Львів*

## **СОЦІАЛЬНА БЕЗПЕКА В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ**

Ефективне державне управління соціальною безпекою потребує врахування закономірностей та принципів розвитку соціальних систем, особливостей їх функціонування.

Виходячи з ієрархічності побудови та функціонування соціальних систем, можна стверджувати, що система національної безпеки являє собою складну багаторівневу соціальну систему, яка формується в руслі об'єктивних та суб'єктивних процесів від впливом багатьох чинників внутрішнього та зовнішнього походження. Діалектична єдність всіх складових системи національної безпеки обумовлена нерозривністю процесу розвитку людини, суспільства, держави у просторі й часі [1].

Соціальна безпека визначається в комплексі трьох складових: соціальна безпека людини, соціальна безпека суспільства, соціальна безпека держави (рис. 1).

Соціальні системи – це системи, що утворюються станами і процесами соціальної взаємодії між діючими суб'єктами [2].

З позиції системного підходу соціальні системи є відкритими, а їх структуру можна аналізувати, застосовуючи чотири типи незалежних змінних: цінності, норми, колективи і ролі.

Особливістю управління соціальними системами є те, що існують відмінності між цілями людини та суспільства загалом, адже кожна людина індивідуальна в своїх потребах і цілях. Окрім цього, спостерігається значна соціальна нерівність, внаслідок нерівномірного розподілу соціальних благ. Практично відсутній середній клас, який в розвинутих суспільствах є рушійною силою. Таким чином, зростає рівень соціальної напруженості, що веде до соціальних збурень, а відтак загрожує соціальній та національній безпеці.

Тому завдання державних органів влади полягає в узгодженні інтересів особистості, суспільства та держави шляхом прогресивного розвитку. Це складний процес, який вимагає спільних зусиль зі сторони вчених, державних управлінців в розумінні принципів та закономірностей формування соціальних інтересів.

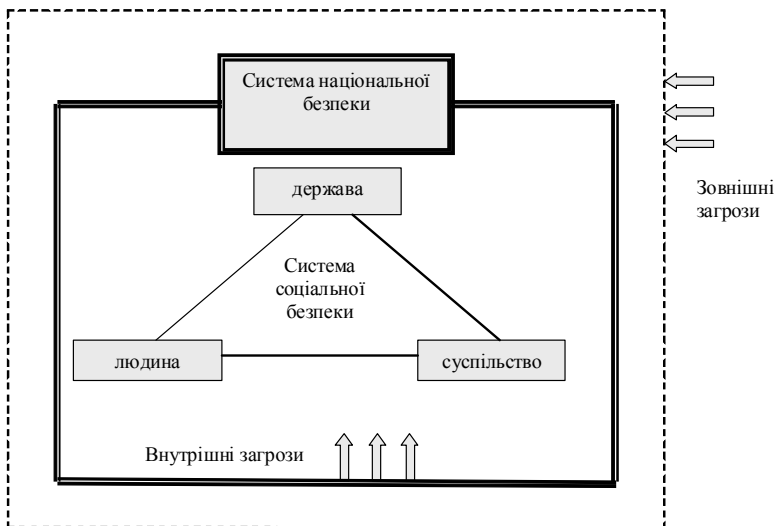


Рис.1. Соціальна безпека в системі національної безпеки держави

Погоджуємось з думкою науковців, що в основі ефективної системи формування та узгодження соціальних інтересів реалізовано такі принципи:

– процес формування та узгодження соціальних інтересів має бути ієрархічно-послідовним, тобто передбачати послідовне

формування й узгодження інтересу людини, соціальних груп і соціальних інтересів суспільства загалом;

– на тому чи іншому ієрархічному рівні формування соціальних інтересів певні засоби можуть відігравати роль не тільки як засоби формування, а як засоби узгодження інтересів;

– ієрархічність процесу формування та узгодження соціальних інтересів означає, що об'єкт формування соціальних інтересів може бути одночасно суб'єктом формування та узгодження соціальних інтересів для іншого об'єкта [3].

Практична реалізація третього принципу свідчить про складний механізм державного управління соціальною сферою. В даному випадку прикметою сьогодення є реалізація суб'єкт-суб'єктного принципу побудови державного управління. Адже індивід, соціальні групи, державні органи влади є водночас об'єктом і суб'єктом соціальної безпеки.

Дослідження соціальної безпеки як підсистеми національної безпеки потребує уточнення загроз соціальної безпеки та пошуку шляхів їх запобігання. Адже соціальні трансформації можуть гальмувати утвердження в Україні соціальної держави та завадити досягненню національних інтересів.

Забезпечення соціальної безпеки є невід'ємною функцією кожної держави, а оцінка її загального стану є основою для вироблення стратегічної державної політики, розробки конкретних заходів з метою втілення її у життя. Тобто необхідно постійно проводити всебічні дослідження внутрішніх та зовнішніх процесів і на цій основі готувати пропозиції щодо здійснення на загальнодержавному рівні заходів, адекватних виявленим загрозам та небезпекам, здатних нейтралізувати можливі негативні ситуації [4].

Таким чином, враховуючи те, що соціальна безпека – це стан захищеності соціальних інтересів людини, суспільства, держави від загроз та ризиків, які на них впливають, на сучасному етапі удосконалення державного управління доцільно стратегічні напрями забезпечення соціальної безпеки визначити за такими пріоритетами:

– напрями, які одночасно впливають на три складові соціальної безпеки – людину, суспільство, державу;

– напрями, які відповідають соціальним національним інтересам;

– напрями, які підвищують рейтинг держави у міжнародних порівняннях з людського, соціального, сталого розвитку і тощо;

– напрями, які забезпечують інтеграцію України до кращих світових соціальних систем [5].

Загальним інструментом в механізмах реалізації соціальної безпеки є соціальна відповідальність людини, суспільства, держави як запорука до соціально відповідальних дій та соціально відповідальної поведінки цих суб'єктів управління.

### Література

1. Ситник Г.П., Олуйко В.М., Вавринчук М.П. Національна безпека України: теорія і практика: навчальний посібник [Текст] / за заг. ред. Г.П. Ситника. – Хмельницький; Київ: вид-во «Кондор», 2007. – 616 с.
2. Парнсонс Т. Система современных обществ [Текст] / Пер. с англ. Л.А. Седова, А.Д. Ковалека. Под ред. М.С. Ковалевой. – М.: Аспект Пресс, 1997. – 270 с.
3. Ситник Г.П., Олуйко В.М., Вавринчук М.П. Національна безпека України: теорія і практика: навчальний посібник [Текст] / За заг. Ред. Г.П. Ситника. – Хмельницький; Київ: вид-во «Кондор», 2007. – 616 с.
4. Давидюк О.О. Соціальна безпека: проблеми теоретичного аналізу та побудови системи показників [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://docs.google.com/document/d/1mMOTPolIAg6mkLKwZITa0fVGIXPIxaOHuDA3qWpm9Yk/edit?pli=1>
5. Новикова О.Ф. Социальная безопасность в Украине: возможности человеческого развития: многр. / О.Ф.Новикова; LAP LAMBERT Academic Publishing/ - 2012. – 163 с.

Смирнова Н. С.  
м. Київ

### ДОСВІД РЕСПУБЛІКИ БІЛОРУСЬ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕМОГРАФІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ЙОГО В УКРАЇНІ

З початку 1990-х років у Білорусі, як і в більшості європейських держав, стала проявлятися негативна тенденція скорочення чисельності населення (депопуляції), пов'язана зі скороченням народжуваності. Крім того, несприятлива соціально-економічна ситуація 1990-х років позначилася на рості захворюваності та смертності населення. Ці негативні явища потребували від держави розробки та реалізації активної демографічної політики, спрямованої на подолання відзначених негативних тенденцій і забезпечення умов для переходу від демографічного спаду до демографічної стабілізації та підйому. Приймаючи до уваги вищезначені

обставини Білорусь першою на пострадянському просторі у 2002 році прийняла Закон «Про демографічну безпеку Республіки Білорусь» [1] та розробила та успішно виконала Національну програму демографічної безпеки на 2007-2010 рр.

Насамперед, слід зазначити позитивну динаміку тривалості життя білоруських громадян. У цей час вона залишає 70,5 року, у тому числі чоловіків – 64,7 року, жінок – 76, 4 роки. У порівнянні з 2005 роком цей показник збільшився на 1,7 року ( для чоловіків – на 1,8 року, для жінок – на 1,3 року).

Серед країн СНД очікувана тривалість життя чоловіків у Білорусі вище, чим у Казахстані (59,4), Росії (61,1), Україні (63,2). По очікуваній тривалості життя жінок республіка уступає лише Вірменії (77,2).

Завдяки своєчасному реагуванню органів державної влади на загрози у демографічній сфері, у Білорусі спостерігається позитивна тенденція росту народжуваності населення країни. У порівнянні з 2005 роком загальний коефіцієнт народжуваності збільшився з 9,2 випадку на 1 тис. чоловік до 11,4 – в 2010-м, а сумарний коефіцієнт народжуваності (середнє число породжених дітей, що доводяться на 1 жінку) – відповідно з 1,29 до 1,44. Це недостатній рівень для забезпечення відтворення населення, але цей показник має позитивну динаміку [2].

Для подолання негативних явищ у демографічному розвитку, у Білорусі, була розроблена комплексна система соціальних і економічних заходів. У республіці проводилась значна робота з поліпшення системи охорони здоров'я, пропаганді здорового способу життя, орієнтації виховного та освітнього процесу на сімейні цінності, підвищення престижу багатодітної сім'ї. В зв'язку з цим, Президент Республіки Білорусь виступив з ініціативою економічного та соціального стимулювання сімей із трьома й більш дітьми. Це, зокрема, стосується доведення розміру дитячої допомоги до рівня порівнянного із втраченим заробітком одного з батьків, а також посилення державної підтримки багатодітних сімей у розв'язку їх житлового питання. Передбачається, що сім'я із трьома дітьми буде оплачувати не більш чверті вартості квартири або житлового будинку, а сім'ї із чотирма й більш дітьми буде гарантовано безкоштовне житло.

Реалізація комплексу соціальних і демографічних заходів у середньостроковій перспективі дозволить Білорусі поступово подолати демографічну кризу та зміцнить демографічну безпеку країни.

Білорусь займає п'яте місце серед країн СНД після Росії, України, Узбекистану та Казахстану. В ній проживає у чотирнадцять разів менше населення ніж у Росії та в п'ять разів менше ніж на Україні [3]. Але



приоритетом у напрямі політики забезпечення національної безпеки Білорусь виокремила саме демографічний чинник. На нашу думку, ефективний досвід Білорусі у подоланні демографічної кризи, може бути запозичені для України.

Головним пріоритетом державної політики забезпечення національної безпеки у демографічній сфері, повинно стати всебічне стимулювання народжуваності в Україні, що забезпечуватиме збільшення чисельності населення держави. По-друге – це підвищення престижу інституту сім'ї та удосконалення системи підтримки сімей із трьома й більш дітьми – принципово важливі напрямки забезпечення демографічної безпеки в Україні.

Та по-третє – важливими завданнями у забезпеченні демографічної безпеки також залишаються: зниження смертності, збільшення тривалості життя населення, охорона здоров'я матері і дитини, збереження репродуктивного та загального здоров'я населення.

### **Література**

1. Закон Республики Беларусь О демографической безопасности Республики Беларусь: от 4 января 2002 г., № 80-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002. – № 7. – С. 15–20.

2. Обеспечение национальной безопасности республики Беларусь как важнейший фактор развития государства в современных условиях. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://iac.gov.by/ru/help\\_head/info\\_materials/Obespechenie-natsionalnoj-bezopasnosti-Respubliki-Belarus-kak-vazhnejshij-faktor-razvitija-gosudarstva-v-sovremennyx-uslovijax\\_i\\_0000000207.html](http://iac.gov.by/ru/help_head/info_materials/Obespechenie-natsionalnoj-bezopasnosti-Respubliki-Belarus-kak-vazhnejshij-faktor-razvitija-gosudarstva-v-sovremennyx-uslovijax_i_0000000207.html).

3. Шахотько Л.П. Демографические проблемы Республики Беларусь и пути их решения [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://esc.vsc.ac.ru/file.php?module=Articles&action=view&file=article&aid=1526>.

**Смолова Л. М.**  
*м. Львів*

## **ГЕНЕЗА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Реалізація інтеграційного курсу, подальша розбудова демократичних прав України потребує створення в державі ефективної,

дієздатної системи місцевого самоврядування, яка б відповідала цінностям демократичного суспільства. Важливою гарантією місцевого самоврядування є інститут відповідальності в місцевому самоврядуванні. Адже, як зазначає Батанова Н. М. [1], ідея локальної демократії неможлива без ідеї відповідальної муніципальної влади. Для зміцнення інституту відповідальності у сфері місцевого самоврядування, важливо розуміти значення та суть поняття «відповідальність».

Англійський філософ Річард Маккіон зауважує, що термін «відповідальність» з'являється в англійській та французькій мовах у 1787 році, тобто під час англійської та французької революцій, а основна причина його запровадження – становлення демократичної форми правління в країнах Західної Європи [7].

Однак, К. Мітчем стверджує, що поняття «відповідальність» з'явилося раніше, а саме у праці Ієремії Бентама «Фрагмент про правління» («A Fragment on Government»), написаної у 1776 році та в якій «відповідальність правителів» розглядається «як право підлеглого вимагати публічної підзвітності за будь-яку дію влади щодо нього» [8, с. 89].

Щодо причин виникнення відповідальності погляди вчених різняться. Однак, на нашу думку, видається не зовсім правильним пов'язувати виникнення такого поняття як відповідальність лише з однією якоюсь обставиною, оскільки всі вони певною мірою сприяли зародженню та розвитку відповідальності у суспільстві.

В українській мові слово «відповідальність» походить від старослов'янського «вече» («віче») – «рада, угода, порозуміння» [9, с. 7].

На жаль, в Українській загальній енциклопедії, яка була видана у 30-х роках минулого століття, термін «відповідальність» відсутній, але існує окрема стаття «Відповідальність урядовців та за урядовців» [16, с.574]. Однак, уже Український радянський енциклопедичний словник акцентує увагу на тому, що відповідальність – це загальносоціологічна категорія, яка виражає свідоме ставлення класів, соціальних груп чи особи до вимог суспільної необхідності, громадянського обов'язку, соціальних завдань, норм і цінностей [17, с. 299].

Згідно з Великим тлумачним словником української мови, відповідальність – це покладений на когось або взятий на себе обов'язок відповідати за певну ділянку роботи, справу, чийсь дії, вчинки, слова [3, с. 84].

Як бачимо, поняття «відповідальність» тісно пов'язане з поняттями «обов'язок», «підзвітність», «угода», внутрішнім усвідомленням відповідальності за свої вчинки та передбачає пошук мирних форм співіснування різних соціальних груп.

Термін «відповідальність» використовується у різних науках: психології, соціології, етиці, праві та інших. У кожній із галузей він охоплює різну предметну область, з чого можна зробити висновок про те, що термін «відповідальність» має полісемантичне значення, а сама проблема відповідальності є надзвичайно багатогранною.

Проаналізувавши праці Краснова М. А. [5, с. 42], Плахотного О. Ф. [11, с. 41 – 46], Ореховського А. І. [10, с. 4], можна зробити висновок про те, що існує декілька точок зору при визначенні загального терміну «відповідальність», але об'єднуючим для всіх визначень є те, що відповідальність розглядається як взаємозв'язок особистості і суспільства, як обов'язок людини приймати такі рішення, які були б цінними для всіх, як сукупність норм та законів, що регулюють стосунки людини і соціуму.

Найбільш фундаментально поняття «відповідальність» обгрунтовано у філософській та юридичній науках.

Як зазначає Романинець Р. М., в ході розвитку філософської думки розуміння відповідальності змінювалось і залежало як від історичних чинників, так і від контексту вирішення загальніших нагальних проблем епохи [14]; кожному періоду розвитку людства притаманне своє бачення проблеми відповідальності, але будь-яке з них, безперечно, має велике значення для розуміння проблеми відповідальності сьогодні.

Юриспруденція, розглядаючи поняття відповідальності, зосереджує увагу на розгляді відповідальності юридичної (правової). Згідно з Популярною юридичною енциклопедією, юридична відповідальність – встановлений законодавством і забезпечений державою юридичний обов'язок правопорушника зазнати позбавлення певних благ, належних йому цінностей (позбавлення волі, позбавлення права займати певну посаду тощо) [12, с.519]. На відміну від енциклопедії, в якій є згадка про те, що юридична відповідальність є: кримінальною, адміністративною, дисциплінарною, цивільно-правовою та іншою, Великий енциклопедичний юридичний Словник подає більш розширену інформацію щодо класифікацій юридичної відповідальності, яка може бути негативною (ретроспективною) і позитивною [2, с. 109].

Зайчук О. В. та Оніщенко Н. М. виділяють такі види юридичної відповідальності: конституційну, кримінальну, адміністративну, цивільну, дисциплінарну, матеріальну [15, с. 502 – 514].

Натомість, колектив авторів: Гусарев С. Д., Олійник А. Ю., Слісаренко О. Л., розрізняючи позитивну і ретроспективну

відповідальність, конституційну відповідальність не виділяють як окремий вид юридичної відповідальності [4, с. 168 – 169].

Проаналізувавши вищевикладений матеріал, ми дійшли висновку, що думки вчених є співзвучними щодо визначення терміна «юридична відповідальність», але різняться щодо визначення кількості її видів.

Доцільним, на нашу думку, є розгляд соціальної відповідальності у двох аспектах, в залежності від того, якою є поведінка особи – соціально корисною чи соціально шкідливою: перспективному, або, як його називають ще, проспективному чи позитивному, та ретроспективному або негативному. Перспективна відповідальність характеризує позитивне ставлення особи до своїх вчинків, бажання зробити їх краще, розуміння їх важливості для суспільства. Це відповідальність за майбутню поведінку. В свою чергу, ретроспективна відповідальність – це відповідальність за раніше вчинене. Вона передбачає зовнішній вплив зі сторони суспільства, держави, інших осіб та виступає способом регулювання поведінки соціального суб'єкта за допомогою покарання. В залежності від характеру заходів, які застосовуються, вона може бути правовою та неправовою. Основними видами правової відповідальності є: адміністративна, кримінальна, дисциплінарна, конституційна, цивільна, майнова. Види неправової відповідальності: моральна, політична, релігійна тощо.

Сьогодні питання відповідальності у сфері місцевого самоврядування все більш активно обговорюються як на теоретичному, так і практичному рівнях вітчизняними та зарубіжними вченими, що свідчить про існування різнопланових проблем у цьому середовищі. Як зазначає Лиска О. І., відповідальність у місцевому самоврядуванні виступає, по-перше, як атрибут, властивість, ознака учасника управлінських відносин та проявляється у його здатності, можливості та обов'язку «відповідати», звітувати про свої діяння (дії чи бездіяльність) як вчинені (негативний аспект), так і ймовірні (позитивний аспект). По-друге, відповідальність відображає комплекс взаємозв'язків та відносин, що виникають у системі управління між її елементами та спрямовані на запобігання порушень, їх усунення, врегулювання та відновлення належного функціонування системи. По-третє, відповідальність розглядається як процес, сукупність послідовних дій по відношенню до того елемента системи управління, внаслідок неефективної діяльності якого, невиконання чи неналежного виконання ним своїх обов'язків, невідповідності його діянь встановленим нормам

порушилося належне (нормальне) функціонування всієї системи чи окремих її компонентів [6].

Відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб – важливий елемент їхнього правового статусу, закріплений Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13].

Разом з тим, все ще спірним залишається питання щодо виду відповідальності у системі місцевого самоврядування, оскільки думки вчених з цього приводу розділилися на два напрями. Одні з них стверджують, що місцевому самоврядуванню притаманна конституційно-правова відповідальність, інші – муніципально-правова, обґрунтовуючи свої твердження. А це означає, що питання про відповідальність органів та осіб місцевого самоврядування залишається відкритим та потребує подальшого вивчення і розробки з метою зміцнення інституту відповідальності у сфері місцевого самоврядування. Однак, вже сьогодні є зрозумілим, що говорячи про відповідальність у сфері місцевого самоврядування, її потрібно розглядати не тільки у ретроспективному, а і в перспективному аспектах, особливо, коли мова заходить про відповідальність представницьких органів, як одного з важливих елементів системи місцевого самоврядування.

### Література

1. Батанова Н. М. Конституційно-правова відповідальність у сфері місцевого самоврядування / Н. М. Батанова // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 4 (14). – С. 61 – 67.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник. – Друге видання, перероб. і доп. / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2012. – 1017 с.
3. Великий тлумачний словник української мови: близько 40 тис. слів / Упоряд. Т. В. Ковальова. – Х.: Фоліо, 2005. – 768 с.
4. Гусарев С. Д. Теорія держави і права: Навч. посібник / С. Д. Гусарев, А. Ю. Олійник., О. Л. Слісаренко. – К.: «Правова єдність», 2008. – 270 с.
5. Краснов М. А. Ответственность в системе народного представительства / М. А. Краснов. – М.: Наука, 1992. – 224 с.
6. Лиска О. Г. Система відповідальності у місцевому самоврядуванні [Електронний ресурс] / О. Г. Лиска // Гуманітарний вісник ЗДІА. – 2010. – Випуск 43 – С. 75 – 82 Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/znp/gvzdia/2010\\_43/pdf/VISNIK\\_43\\_9.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/znp/gvzdia/2010_43/pdf/VISNIK_43_9.pdf).

7. Ложкін Г., Лазорко О. Поняття відповідальності в історико-філософському та психологічному дискурсах / Г. Ложкін, О. Лазорко // Психологія і суспільство. – 2003. – № 4(14). – С. 61 – 74.

8. Митчем К. Что такое философия техники? / К. Митчем; [пер. с англ. под ред. В.Г.Горохова]. – М.: Аспект Пресс, 1995. – 150 с.

9. Муздыбаев К. Психология ответственности / К. Муздыбаев. – Ленинград: Наука, 1983. – 240 с.

10. Ореховский А. И. Ответственность и ее социальная природа (методологический аспект) А. И. Ореховский. – Томск: Издательство Томского университета, 1978. – 231 с.

11. Плахотный А. Ф. Свобода и ответственность (социологический аспект проблемы) / А. Ф. Плахотный. – Х.: Издательство Харьковского университета, 1972. – 160 с.

12. Популярна юридична енциклопедія; уклад. В. К. Гіжевський, В. В. Головченко ... В. С. Ковальський (кер.) [та ін.]. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.

13. «Про місцеве самоврядування в Україні» Закон України: від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.

14. Романинець Р. М. Генеза відповідальності в праві: філософсько-правовий вимір: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12 / М. Р. Романинець; Львівський державний університет внутрішніх справ. – Львів, 2012. – 195 с.

15. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

16. Українська радянська енциклопедія: в 3-х т. / під ред. І. Раковського. – Львів – Станіславів – Коломия, 1933. – Т. 1: А-Ж. – 1313 с.

17 Український радянський енциклопедичний словник: в 3-х т. – Друге видання / редкол.: А. В. Кудрицький (відпов. ред.) [та ін.]. – К.: Голов. ред УРЕ, 1986. Т. 1: А-калібр. – 752 с.

**Сущенко Р. В.**  
*м. Запоріжжя*

## **КОНЦЕПТУАЛЬНО-ЦІННІСНЕ ОНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ**

Загальна ситуація в системі державного управління в Україні почала змінюватись уже наприкінці ХХ століття. Світ стає все більш

взаємопов'язаним, взаємозалежним і більш універсальним, вступаючи у фазу інформаційної революції, де знання, інформація подвоюється або навіть потроюється. Все частіше говорять: хто володіє інформацією, той має можливість першим здійснити інформаційний прорив.

Тому, аналізуючи сутність і закономірності функціонування сучасних категорій і понять, пов'язаних з державним управлінням, більшість учених відштовхуються від розуміння змісту глобалізації як об'єктивного процесу інтеграції людства в єдине ціле, що не могло не вплинути на розвиток теорії державного управління.

Різноманітні аспекти теоретичних засад державного управління й підготовки управлінців, проблеми управління соціальними системами розробляли Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, А. Берг, В. Бондаренко, Ю. Васильєв, Л. Даниленко, Г. Дмитренко, О. Ігнатюк, Г. Єльнікова, В. Луговий, В. Майборода, В. Олійник, П. Підкасистий, О. Пономарьов, Н. Протасова, В. Пікельна, Я. Радиш, О. Романовський, Л. Товажнянський, Р. Шакуров, та ін.

Тенденції та загальносвітові чинники, які пов'язані з характерною для сучасної епохи глобалізацією, яка відрізняється варіативністю та різноманітністю суб'єктивних способів осмислення однієї і тієї ж події, передбачає адекватне сприйняття у ставленні до тих аспектів управління, які реально відбуваються, але які можуть не співпадати або й суперечити погляду інших науковців. Своєрідне бачення реальності й спрямовує наукові пошуки на взаємозв'язок, що сприяє екстеріоризації досвіду та інтеріоризації моделей наукового мислення.

Характерним для сьогодення є той факт, що до розроблення теорії державного управління більшість країн підходять з урахуванням взаємних досягнень в цій галузі науки з метою формування планетарного підходу єдиного чи світового, чи європейського, наприклад, простору.

Нівелювання таких підходів приводить до того, що в державних організаціях, творених українськими державниками, щораз і здавна повторювалися існуючі недоліки, передусім тоді, коли виникали структури, які мали і мають неконструктивний вплив і на господарську, і на соціальну, і громадську складові життєдіяльності українців. Але завжди були й залишаються в українській державі навіть за умов глибокої кризи плідні зерна державотворення.

Незважаючи на те, що в останні роки науковий інтерес до теорії державного управління збільшується, потрібно визнати, що фундаментальних праць, які розкривали б сутність та механізми впливу державного управління на формування економіки, культури нації, освіти України, досі незначна кількість.

Вивчаючи особливості побудови, організації управління, змісту й технології наукових досліджень теорії державного управління, важко знайти відповідь на питання, які системи, яких держав в перспективі можуть зближати всі народи й національності, що може слугувати в цьому надійним стимулом в умовах глобалізації як нової світової тенденції та з допомогою якої можна покращити образ життя людей майбутнього і сьогодення.

У зв'язку з тим, що вказані тенденції все більш помітно проникають в усі сфери суспільного життя - змінюються на краще комунікації й технології, змінюється характер транспорту і зв'язку, їхні послуги, збільшується масова міграція й переселення народів, зміцнюється економічна кооперація, торговельні зв'язки, інтернаціоналізація освіти, підвищується рівень економічної активності (міжнародний валютний ринок, світовий банк), поєднуються національні ринки, промислові й комерційні групи, міжнародні концерни, які виходять за границі держав, розширюються міжнародні договори, згоди, співдружність економічних товариств з метою скорочення коштів на ведення бізнесу в інших державах – поліпшення теорії державного управління в Україні має здійснюватись в контексті тенденцій безперервного суспільного розвитку.

Ми поділяємо думку Г. Балла, що сьогодні слушно говорити про таке входження до системи культур, коли її компоненти репрезентують нормативно-репродуктивну й діалогічно-творчу сторони у загальнолюдському досвіді, особливих (національному, професійному тощо) та індивідуальному модусах [1, с. 49].

Наступною проблемою розвитку існуючої теорії державного управління, на наш погляд, має стати сам феномен і зміст ключових понять “державне управління” й “державне регулювання”, “механізми державного управління й державного регулювання”, що уособлюються не тільки економічними, але й соціокультурними й духовними феноменами, рівнем суспільної свідомості, логікою мислення народу і влади, існуючого соціуму.

Зміст цих понять охоплює глибинний пласт людської свідомості українського народу, державницький потенціал, формовиявлення державності, відносно його політичну стійкість чи нестійкість, правову культуру й ментальність, а найголовніше – логіку державного управління.

Український народ “пройшов уже крізь сито й решето”, які мали негативний вплив на повагу до державного управління. Звідси – вочевидь не варто ідеалізувати державне управління інших держав і



суспільств, зокрема західне суспільство, котре на власному досвіді пережило всі ключові негаразди сучасної України: і корупцію, і кордоцентризм, політичну фракційність, схильність до анархізму, громадоцентризму, небажання підкорятися органам державної влади, схильність до малих форм організації, бунтарство тощо.

Влада в Україні використовує термін “державне управління” в основному як інструмент втілення специфіки економічної влади, ведення бізнесу з явним економічним наслідком. Тому значення терміну “державні управління” здебільшого асоціюється у простих людей як і раніше, а саме: як вожді, дворова знать, номенклатура, а не ті, які корисні усьому суспільству, персонально відповідальні, подають зразок шляхетності й зразкової поведінки, особистої величі.

Таким чином, знаковий термін «теорія державного управління» має розроблятися не в майбутньому, а зараз - з участю науковців різних напрямків і спеціальностей (людинознавців, соціологів, педагогів, психологів та ін.), а не тільки суспільствознавців, юристів та економістів і в контексті переходу до інформаційного суспільства, глобалізаційних процесів, як ведучих тенденцій сучасного світу, які трактуються як базовий фон сучасного суспільного розвитку, що змінюють наше повсякденне буття, вимагаючи адаптації й відповідальності за ці зміни.

Наведемо конкретні управлінські функції державного управління на прикладі його позитивного впливу на розвиток вищого навчального закладу, на якість вищої освіти, на пріоритетність їх соціального й державного значення.

Головними критеріями державного управління на розвиток і процвітання вищого навчального закладу у зв’язку з цим є: пріоритет державних і суспільних інтересів, ефективна взаємодія з усіма суб’єктами ринку, спрямування на реалізацію та покращення державної освітньої політики, постійне оновлення організаційної структури й підвищення ефективності внутрішньовузівських процесів, забезпечення безперервної професійної освіти, ефективне використання фінансових джерел розвитку закладу, увага до окремої особистості та до проблем культури стосунків у навчальному середовищі тощо.

Основними державними інструментами успішної реалізації управлінської стратегії в реалізації такої стратегії державного впливу є:  
– позитивний імідж навчального закладу, який склався за багато років;

- професіоналізм і мотивація викладацького складу та адміністративно-управлінського персоналу як основа ефективності;
- динамічна й адаптована структура управління, заснована на державній відповідальності;
- стабільна матеріальна й фінансова база [3, с. 272].

На нашу думку, увага дослідників проблем теорії державного управління має зосереджуватись на пошуку дієвих загальнотеоретичних та методологічних чинників, механізмів і способів впливу з урахуванням особливої характеристики амплітуди часу й вищеназаних об'єктивних чинників на основі позитивної актуалізації національної ментальності в процесі розвитку правової демократичної України.

Є сподівання, що знаходження, а не відсутність наукового консенсусу стосовно оновлення визначення категорії “державне управління” прискорить подолання шляху до формування демократичних суспільних відносин і правової держави, у якій індивідуальна свобода органічно поєднуватиметься з персональною відповідальністю в процесі реалізації загальних функцій управління.

В умовах міждержавних зв'язків, відкритого інформаційного простору, масштабних міграційних процесів очевидно, що, як стверджує П. Діксон, «нині існуюча державно-центристська модель світу зміниться новою, основною ідеєю якої стане не колективне благо міжнародного суспільства, не як колективне благо держав, а як благо його членів, яке забезпечується національними й міжнародними організаціями» [2, с. 79].

Таким чином, перехід до дійсної демократії передбачає перш за все зміни механізмів цілепокладання в державному управлінні на основі об'єктивно обумовленого науково обґрунованого аналізу суспільних змін у цьому процесі.

### **Література**

1. Балл Г. Інтегративно-особистісний підхід у психології: впорядкування головних понять / Г. Балл // Психологія і суспільство. – 2009. – № 4. – С. 49.
2. Диксон П. Бизнес тренды: Стратегическое моделирование будущего: монографія / П. Диксон. – М. : Эксмо, 2005. – 480 с.
3. Стратегія управління вищим навчальним закладом: монографія / В.М. Огаренко, С.Я. Салига, В.М. Гельман, В.О. Желябін, О.В. Яришко. – Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2009. – 416 с.

Телешун С. О.,  
Ситник С. В.,  
Рейтерович І. В.  
м. Київ

## ВІД ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ДО НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ: ВИБІР МЕТОДОЛОГІЧНИХ ОСНОВ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У 2008 році в Національній академії державного управління при Президентіві України за освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки «магістр», була відкрита нова спеціальність «Публічна політика та управління». Формально держава визнала потребу у відповідних фахівцях, проте навіть сьогодні, у період модернізації системи державного управління, ми змушені доводити значимість публічної політики для ефективного впровадження моделі належного врядування. Не останню роль у цьому відіграє нерозуміння концептуальних засад публічної політики та того, чим все-таки публічна політика відрізняється від державної. Проте саме від вирішення означених проблем залежить модель та напрям розвитку нашої держави та суспільства.

Ще на початку 1970-х років, з появою «публічного політичного підходу» до управління («publicpolicyapproach» to administration), було доведено, що природа процесу прийняття рішень визначає зміст державного управління. Визнання того, що розширення можливостей та спроможностей участі громадянського суспільства в політичному процесі – це шлях до підвищення ефективності державного управління, заставило науковців говорити не лише про особливості, а й переваги публічної політики. [2, с.9]. Кінець 80-х років ХХ століття – це час, коли наукового обґрунтування набуває практика зв'язків з урядовими структурами, яка поступово починає окреслюватися і виділятися зі сфери зв'язків з громадськістю [3]. При цьому розвивається публічна природа самої держави, а «заняття публічними справами» стає не лише функцією держави [5, с.29]. Так поглиблення співпраці з урядовими структурами, знаходить своє вираження у поширенні практики створення підрозділів, що займаються публічними справами у структурі недержавних організацій. Це стало підтвердженням того, що держава санкціонує участь недержавних акторів у виробленні державної політики, зміст і форма якої набуває ознак публічної.

Публічна політика (publicpolicy) є політикою органів публічного управління, що заснована на механізмах публічного узгодження

інтересів заінтересованих сторін та спрямована на досягнення суспільнозначимих цілей та вирішення суспільно важливих задач. Публічна політика передбачає взаємодію державних та недержавних акторів, створює публічні площадки для прийняття політичних рішень, спрямованих на досягнення суспільно значимих цілей. Відповідно її вироблення є складним переплетінням політичних та управлінських процесів у результаті яких відбувається прийняття політичних та політико-управлінських рішень. Політична складова процесу прийняття рішень – це взаємодія політичних акторів, внаслідок якої схвалюється те чи інше рішення. Управлінська – це технічне, інформаційно-аналітичне, інтелектуальне забезпечення процесу. Схеми вироблення публічної політики, яка вибудовується, починаючи з ідентифікації проблеми, формування публічного та інституційного порядку денних, обрання тієї чи іншої моделі рішення, формулювання альтернатив рішень, обрання рішення, реалізація, контроль за виконанням, це відображення того як політика впливає на державне управління.

Що є спільного та відмінного між поняттями «державна політика» та «публічна політика»? По-перше, механізм формування – у публічній політиці – це завжди механізми, які забезпечують можливості представлення та узгодження позицій заінтересованих сторін у прийнятті політичного, політико-управлінського рішення. Наприклад, для американців державна політика («publicpolicy») є «публічною», так як ці механізми вже закладені у так званій плюралістичній моделі формування державної політики. Чи є «державна політика» та «публічна політика» одним і тим самим поняттям? Відповідь на це запитання дає аналіз самого механізму прийняття рішень та програм (вироблення політики), зокрема таких параметрів як:

- спосіб, у який актуалізується проблема і набуває статусу суспільнозначимої;
- наскільки заінтересовані сторони мають можливість користуватися каналами доступу до прийняття рішень;
- чи є ці канали;
- чи існують зворотні зв'язки між суб'єктом і об'єктом прийняття рішень тощо.

Тобто «державна політика» і «публічна політика» можуть як отожднюватися, так і становити різні поняття в залежності від механізму їх вироблення.

По-друге, публічна політика спрямована на забезпечення суспільного інтересу (на відміну від таких варіантів як «державний

інтерес», «корпоративний інтерес», «приватний інтерес»). За певних політичних режимів держава може блокувати та «відмовлятися» від санкціонування певних суспільних інтересів і вони ніколи не набувають статусу публічного інтересу. Завдання публічної політики створити механізми виявлення і забезпечення суспільного інтересу.

По-третє, «державна політика», «державне управління» нині піддаються суттєвим трансформаціям під впливом нових структур суспільних взаємодій (мереж), глобалізації (глобальне управління), інформаційних технологій (електронне врядування). Публічна сфера набуває значимості як платформа взаємодій та вироблення суспільних інтересів, формулювання суспільних цілей та задач. Державна політика перестає бути державною, як такою, і набуває ознак публічності у тому розмінні, що держава визнається актором, що діє та вибудовує свою політику та здійснює управління в публічній сфері. Тут акцентуємо увагу на тому, що «публічність» у контексті розгляду поняття «публічна політика» – це не просто «політика винесена на публіку, на публічне обговорення». «Публічність» передбачає здійснення різних видів діяльності для досягнення суспільних цілей. Відповідно публічність інтересу означає, що його суб'єктом (носієм) є суспільство як органічне ціле. Найбільшою мірою спільності володіють інтереси всього суспільства (суспільні інтереси). Вони відображають базові потреби людей і у багатьох обумовлюються необхідністю соціального розвитку. Отже публічність політики має місце тоді, коли вона спрямована на досягнення суспільних цілей та забезпечення суспільних інтересів.

Завдання, що були визначені планом модернізації державного управліннята постали перед органами публічної влади, спрямовані на реалізацію ідеї сервісної держави та впровадженні принципівта механізмів демократичного урядуванняв Україні [1]. Сервісна держава – є одним із механізмів реалізації належного врядування, яке на сьогодні визнано у якості міжнародного стандарту діяльності органів публічної влади. Проте для нашої системи державного управління це становить новий стратегічний виклик, що постає перед урядом. Модель належного врядування для розвинутих країн стала логічним оформленням практики взаємодій держави та суспільства. Публічна політика та публічне управління складають цілісний механізм. Не можна не визнати, що на сьогодні наша держава обмежена у своїх ресурсних можливостях, а головне не стала ареною публічності, що є передумовами дієвості та ефективності моделі належного врядування. До того ж існує у суспільстві стійке розчарування у здатності держави

відповідати на запити суспільства. Відповідно побудова сервісної держави є досить амбіційною заявкою. Модернізація державного управління має дати відповіді на запитання наскільки інституціональна система, яка вибудовується, здатна реагувати на сучасні виклики. Має змінюватися не лише структура і функції органів виконавчої влади, як це передбачено планом модернізації системи державного управління, а й характер її відносин з суспільством. В умовах домінування патерналістських стереотипів, побудова відносин «держава (суб'єкт надання послуг) – громадянин (користувач)» може спричинити перевантаження політичної системи. Варто взяти до уваги те, що важливою складовою, яка була покладена в основу модернізаційних процесів західноєвропейських країн, було переосмислення терміну «управління» і визнання того, що державу у публічному управлінні замінюють нові форми соціальної взаємодії і партнерства [4]. Впровадженні нові механізми мають стимулювати партнерські відносини держави, громадян, недержавного та комерційного секторів та ефективність публічних взаємодій. Публічна політика – це механізм побудови діалогу держави та суспільства. Колишній міністр закордонних справ Литви Вігаудас Ушачкас досить влучно сказав, що без діалогу не може бути ні розв'язання протиріч, ні руху вперед, але діалог повинен бути інструментом стратегії, а не компенсацією її відсутності». Призначення «діалогу» в сучасній моделі належного управління, важко передати більш точно. Дійсно існує небезпека того, що підхоплюючи нові віяння в системі державного управління буде відбуватися компенсація стратегії.

### **Література**

1. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасєва, Р. Гекалюк та ін.; за заг. ред. Т. Мотренка.] – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с.

2. Публичная политика: от теории к практике / [под научн. ред. Н.Ю. Данилова, О.Ю. Гурова, Н.Г. Жидкова]. – СПб. : Алетея, 2008. – 356 с.

3. Emmert M. Improving Business-Government Relations: What is the Role and Responsibility of Schools of Public Affairs / Mark A. Emmert // *The American Review of Public Administration*. – Vol. 19. – No. 2. – 1989. – p. 163-171

4. Kooiman J. Socio-Political Governance // Modern Governance. New Government – Society Interactions / Ed by J. Kooiman. London, 1993. – p.1-6

5. GR- связи с государством теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством / [под ред. Л.В. Сморгунова и Л.Н. Тимофеевой]. – М. : РОСПЭН, 2012. – 407 с.

**Тимофеев С. П.  
м. Чорноморськ**

### **ГРОМАДСЬКА ДУМКА ЯК СУБ'ЄКТ ТА ОБ'ЄКТ ВПЛИВУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

В будь-якій сучасній демократичній країні існують певна конкуренція різних точок зору стосовно вирішення проблемних питань, що мають вагомое суспільне значення, а також щодо загальної стратегії розвитку держави загалом чи окремих сфер життя. З огляду на це, перед державою постає закономірне завдання врахувати інтереси більшості населення та узгодити напрямки формування державної політики з метою досягнення злагоди та стану, оптимального для розвитку країни. Показником узгодженості дій державної влади з побажаннями народу можна вважати такий стан, що притаманний розвиненим країнам, та виражається у підтримці владних дій навіть за умови коли вони є неефективними або такими, ефективність яких буде доведено лише через певний проміжок часу. Як правило, для цього стану суспільно-владних відносин потрібні дві умови: по-перше, наявність високої політичної культури та громадянської активності, по-друге, відносна стабільність державних інституцій, прозорість та відкритість державних органів.

З огляду на це постає закономірне твердження, що вивчення громадської думки та її дослідження у динаміці, є для органів державної влади однією із важливих функцій, оскільки громадська думка виступає індикатором зворотнього зв'язку в системі державного управління. При цьому бажаним є такий варіант впровадження в життя управлінських рішень, за якого вони будуть містити у собі інформацію щодо ставлення громадськості. Значення громадської думки з огляду на використання в процесі управління важко переоцінити, тому органи державної влади приділяти достатньо велику увагу конкретним її проявам. Якщо ж ця умова не виконується, цілком можлива зворотня

реакція суспільства – зменшення довіри та послаблення престижу як управлінських органів загалом, так і окремих представників. Як результат – зниження політичної активності громадян, що призведе матиме негативний вплив на виконання управлінських функцій [4].

Відповідно до Енциклопедичного словника з державного управління, «Громадська думка – тип масової суспільної свідомості, який виявляється в сукупності уявлень і оціночних думок із загальнозначущих проблем. Виникає і змінюється як стихійно (на основі досвіду, традицій, непередбачених подій тощо), так і шляхом цілеспрямованого формування. Як об'єкт висловлювання громадської думки виступають, як правило, лише ті факти і події дійсності, які викликають суспільний інтерес, відрізняються значущістю й актуальністю для суспільства» [2, с. 119-120].

Цікавим також є твердження політолога М.Ф. Головатого, який визначає, що «Громадська думка — це один з проявів масової суспільно-політичної свідомості. Вона відображає ставлення народу або певної його частини до влади, тобто це своєрідна сукупна, надособистісна позиція, точка зору конкретної спільноти стосовно певних явищ, подій, суспільно-політичних ситуацій» [3, с. 231].

З точки зору соціології громадську думку визначають, як специфічний вияв масової свідомості, що виражається в оцінках (вербальних і невербальних) і характеризує ставлення людей до суспільно значущих подій і фактів, актуальних проблем суспільного життя [1].

З вищезазначених тверджень виходить, що за своєю характеристикою громадська думка є певним проявом суспільної свідомості або суспільних уявлень стосовно проблемних питань у державі, своєрідна сукупна точка зору щодо діяльності державних органів влади. Важливим у розгляді громадської думки є те, що можливі два варіанти її виникнення та трансформації: перший – стихійний (на основі власного досвіду людини, усталених стереотипів, загальноприйнятих суджень про державні інститути тощо), другий – цілеспрямовано сформований (через заходи популяризації проблемних питань та через засоби масової інформації). За умови стихійного формування громадська думка може виступати як суб'єкт державного управління оскільки воно матиме певну вагу при вирішенні суспільно-значущих проблем та впливати на функціонування системи державного управління шляхом виборів, референдумів, народних зборів, страйків тощо. При цьому громадська думка може відігравати як деструктивну роль, за умови тотальної необґрунтованої критики діяльності владних



структур на основі стереотипів сприйняття та судження, так і конструктивну роль, у вигляді зворотнього зв'язку, що можна охарактеризувати як прояв співпраці суспільства із державою з метою формування ефективної, прийнятної для всіх державної політики, досягнення стабільності та злагоди задля прогресу.

Однак плюралістичне суспільство, якому притаманні багатопартійність та відсутність політичної стабільності, може стати й «заручником» недобропорядних громадських організацій чи інших політичних сил, які за допомогою ЗМІ та певних масових заходів вплинути на суспільну свідомість та формування громадської думки таким чином, що вона відіграватиме суто деструктивну роль по відношенню до діяльності державних органів влади, але в інтересах тих сил, що спровокували виникнення нестабільного стану та мали на меті дискредитацію існуючої влади або навіть спробу зміни влади немовби легітимним шляхом. Пояснюється це досить просто. Оскільки пересічний громадянин не має можливості або бажання ознайомитися з повною інформацією щодо функціонування системи державного управління, то він отримує цю інформацію опосередковано через ЗМІ, які можуть викладати матеріал суто фактографічно, надаючи можливість робити власні висновки, а можуть підкидати певні ідеї, варіанти судження, і вже за такої умови людина програмується на формування певної громадської думки.

З приводу цього постає проблема розгляду громадської думки як об'єкту впливу державного управління оскільки, по-перше, державні органи покликані сприяти стабільному розвитку суспільства та гарантувати свободу думки і слова, вільного вираження свої поглядів і переконань, по-друге, державні органи мають пріоритет у формуванні інформаційного простору, а тому вони повинні проводити превентивні заходи щодо запобігання деструктивним проявам в суспільстві. При цьому мова йдеться не впровадження жорсткої цензури, а про популяризацію якомога більш широкої інформованості серед населення. До того ж ця інформованість має лежати не тільки у політичному просторі, а й торкатися питань суспільної моралі, стану здоров'я населення країни, його культурного розвитку тощо.

Поставлена проблема є досить цікавою та актуальною для сучасної науки державного управління, оскільки останнім часом назріла велика низка проблем у багатьох сферах життя, які раніше не в повному обсязі розглядалися органами державної влади, але повинні набути значущості у світлі розбудови в Україні сучасної демократичної

системи державного управління та формування політично активного й свідомого суспільства.

### **Література**

1. Багмет М.О., Ляпіна Л.А. Громадська думка як соціальний феномен: аналіз теоретико-методологічних підходів / М.О. Багмет, Л.А. Ляпіна // Наукові праці. Соціологія : науково-методичний журнал. - 2008. - Том 103, № 90. - С. 57-60.

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

3. Політична психологія: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / М.Ф. Головатий – К. : МАУП, 2006. – 400 с.

4. Яценко В. А. Роль і функції громадської думки як соціального інституту в системі «державна влада – громадянське суспільство» / В. А. Яценко // Теоретичні та прикладні питання державотворення : [Електронне наукове фахове видання]. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2008. – № 3. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/>.

**Тирусь Б. Ю.**

*м. Київ*

## **ЗАСОБИ ПІДВИЩЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ МОНІТОРИНГУ СТАНУ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ**

Напрями та інтенсивність подальшого еволюційного розвитку України, її конкурентоздатність у світовому просторі переважно визначають інформаційна та інноваційна складові. Зважаючи на це, побудова в Україні інформаційного суспільства є однією із ключових складових структурних перетворень, передбачених Програмою економічних реформ на 2010-2014 роки.

На сьогодні інформаційний розвиток в Україні регламентується низкою законів [1-4], а також Планом заходів щодо виконання завдань, передбачених Законом України „Про основні принципи розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки”, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 року № 653 [5].

На виконання п. 11 цього Плану було розроблено та 28.11.2012 р. розглянуто і прийнято на урядовому засіданні Постанову №1134 “Про

запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства” [6]. Цим проектом схвалено перелік зазначених індикаторів та доручено МОНмолодьспорту за поданням Держінформнауки затвердити у чотиримісячний строк саму методіку формування індикаторів розвитку інформаційного суспільства.

Поряд з тим, згаданий перелік індикаторів не наближає нас до бажаного кінцевого результату – якісного та регулярного у часі проведення моніторингу стану розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Стратегією розвитку інформаційного суспільства, схваленою на засіданні Уряду 28.08.2012 передбачено, що однією з умов успішної її реалізації є розробка і впровадження оцінки та моніторингу на основі **об’єктивних показників, що можуть бути оцінені**.

Натомість можливість об’єктивної оцінки цілого ряду запропонованих індикаторів (наприклад: рівня дотримання авторських прав на програмне забезпечення; рівня ефективності законодавства, що регулює діяльність у сфері інформаційних технологій; рівня інформатизації бібліотек; рівня інформаційної безпеки; рівня застосування інформаційних технологій на підприємствах, у закладах освіти та охорони здоров’я) за нинішніх умов збору відповідної статистичної інформації виглядає сумнівною.

До того ж, більшість показників із запропонованого переліку за своєю суттю є інтегральними. І щоб їх правильно оцінити, потрібне належне методологічне обґрунтування.

Водночас, серед іншого Стратегією розвитку інформаційного суспільства передбачено: створення єдиного державного веб-порталу надання адміністративних та інших послуг громадянам та суб’єктам господарювання; реалізацію додаткових заходів для створення сприятливих умов для надання послуг із застосування інформаційно-комп’ютерних технологій (ІКТ) особам, що потребують допомоги та реабілітації; створення єдиного інформаційного веб-ресурсу звернень громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування. Проте ці важливі не лише з точки зору інформаційної відкритості органів влади, але й з погляду на реформи в Україні показники не відображені у постанові.

Відзначимо, що для вимірювання ступеня розвитку інформаційного суспільства у світовій практиці уже використовується більше 20 індексів, найпоширенішими з яких є:

– індекс цифрових можливостей або цифрової перспективи (Digital Opportunity Index – DOI), розроблений International Telecommunication Union (ITU);

- індекс цифрового доступу (Digital Access Index – DAI), розроблений ІТУ;
- індекс розвитку інформаційно-комунікаційних технологій (ICT Development index), ІТУ;
- індекс інформаційного суспільства (Information Society Index – ISI), компанія IDC;
- індекс мережевої готовності (Networked Readiness Index – NRI) та ін.

Очевидно, що індекси розвитку інформаційного суспільства мають бути співмірними із цими індексами, оскільки Україна – нерозривна частина глобалізованого світу. Але індекси, передбачені Постановою Кабінету Міністрів №1134, такої вимозі не відповідають.

У робочому порядку фахівці Держінформнауки повідомили Адміністрації Президента України про хід розробки методики визначення 40 ключових факторів розвитку інформаційних технологій (*хоча Постановою № 1134 затверджено 31 індикатор розвитку*).

22 із цих 40 індикаторів (55%) розраховуватимуться за результатами експертних оцінок. При цьому, по жодному індикатору поки не розроблено опису професійних вимог щодо відбору експертів. Відсутній і детальний огляд ключових і супроводжуючих факторів ризику. Адже експерт має бути не лише максимально компетентним, але й не повинен бути зацікавленим в тому чи іншому варіанті вирішення поставленої перед ним проблеми. Такий відбір сприяє тому, що експертів мають добирати зі спеціалістів із великим практичним досвідом у конкретній галузі. Оскільки 22 показники, передбачені для оцінок експертів, є різноплановими, значить і набір експертів по кожному з них має бути інший.

При цьому слід пам'ятати, що на відміну від статистичних спостережень, експертні оцінки піддаються значному впливу суб'єктивних чинників: і тих, хто обиратиме самих експертів, і самих експертів, які методологічно, інтуїтивно і навіть за настроєм по різному підходять до оцінки одного набору індикаторів.

Саме тому експертні оцінки переважно використовуються як метод **прогнозування**, ключовим критерієм якого є **досягнення згоди** серед усіх членів експертної групи.

Виходячи з наведеного переліку індикаторів, експерти (а не статисти – через обґрунтоване вимірювання кількісних змінних) будуть змушені оцінювати на певну дату такі індикатори як рівень конкурентоспроможності ринку інформаційних технологій, рівень дотримання авторських прав на програмне забезпечення, рівень

технологічного розвитку, рівень використання науковцями інформаційних технологій, рівень регуляторного навантаження у сфері ІКТ та багато інших багатофакторних показників.

Не слід забувати також, що робота висококваліфікованих експертів вимагає високої оплати праці, що протирічить вимогам бюджетної економії та тендерних процедур.

Загалом, започатковувати нову систему вимірювання через порівняння експертних оцінок показників, при чому регулярно через певні часові інтервали, у відриві від усталеної міжнародної практики недоцільно, передусім з точки зору втрати часу і зусиль не лише відповідальних органів виконавчої влади, але й підприємств, які будуть зобов'язані надавати цим установам цілу низку нових відомостей. Наприклад, лише задіявши зусилля суб'єктів господарювання можна адекватно виміряти частку витрат на програмне забезпечення, рівень використання інформаційних технологій підприємствами та організаціями, рівень інноваційної активності, дохід від надання послуг рухомого (мобільного) зв'язку.

Водночас, ще на стадії підготовки Національного плану дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ нами передбачено спрощення процедур підготовки звітності, обов'язковість подання якої встановлено законодавством.

Слід зазначити також, що розробниками нової системи індикаторів не звернуто належної уваги на низку показників інформаційного розвитку суспільства, які уже кілька років регулярно вимірюються та систематизуються. Зокрема, ще з 2009 року Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ) регулярно збирає та систематизує значну кількість кількісних показників про діяльність операторів місцевого, міжміського, міжнародного телефонного зв'язку, мобільного зв'язку та телекомунікаційних мереж, у т.ч. щодо інтерактивних сервісів та доступу до Інтернету.

Разом з тим, з метою дослідження становлення інформаційного суспільства в Україні до програми вибіркового обстеження умов життя домогосподарств, яке щорічно проводиться Держстатом, починаючи з 2007 року введено новий ґрунтовний тематичний модуль щодо доступу громадян до Інтернету. Важливо, що **програма** такого модульного опитування **гармонізована із системою відповідних показників Євростату** та актуалізована у 2010 році відповідно до вимог “Посібника з вимірювання доступу домогосподарств та приватних осіб до ІКТ та масштабів їх використання” Міжнародної Спільки

Електров'язку. Крім того, Держстатом регулярно опитується понад 10 тисяч респондентів за репрезентативною вибіркою, яка дозволяє аналізувати відповіді як мінімум у віковому та регіональному розрізі.

Державне управління має ґрунтуватися на позиції, що кількісно вимірювана інформація, думка громадян, суб'єктів бізнесу, що набула поширення, набагато цінніша і актуальніша за суб'єктивну думку десятків обраних окремим органом влади експертів.

Відтак, для кількісного визначення ряду інтегральних показників потрібно запровадити зарубіжну науково обґрунтовану методику та практику репрезентативних соціологічних опитувань не лише серед громадян, але й серед суб'єктів бізнесу і учасників ринку ІКТ. Це стане свого роду переорієнтацією досліджень та технічним завданням для НКРЗІ, а також Держстату, котрий треба позбавити збору низки застарілих індикаторів.

З урахуванням вищезазначеного, органи виконавчої влади, відповідальні за інформаційний розвиток суспільства, повинні розробити перелік показників, який:

- буде максимально наближений до вимірюваних міжнародною спільнотою індексів;
- можливо без ускладнень кількісно визначити і порівняти у часі, щоб здійснити згодом якісний аналіз проблеми і надати відповідні пропозиції щодо її усунення;
- якнайповніше залучатиме до процесу вимірювання громадян-користувачів ІКТ;
- не відволікатиме державні органи, а тим більше підприємства та незалежних агентів від здійснення їх основної діяльності;
- буде здатний «приспосовувати» для аналізу вимірювані у попередні роки показники;
- вимагатиме при цьому мінімальних затрат бюджетних коштів.

Якісна методологічна розробка такого переліку індикаторів для моніторингу стану інформаційного розвитку з її подальшим громадським обговоренням та схваленням на засіданні Кабінету Міністрів України не лише забезпечить від збору зайвої з точки зору релевантності та актуальності інформації, але й дасть органам влади дієвий інструмент для регулювання ситуації на ринку ІКТ і збільшення конкурентоздатності України у цілому.

### **Література**

1. Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» №537-V від 09.01.2007.

2. Закон України «Про Національну програму інформатизації» №74/98 від 04.02.1998.
3. Закон України «Про поштовий зв'язок» №2759-III від 04.10.2001.
4. Закон України «Про телекомунікації» №1280-IV від 18.11.2003.
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.2007 №653 «Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 - 2015 роки»
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2012 №1134 «Про запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства».

Ухорський М. В.

г. Орел

## ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НЕРАВЕНСТВОМ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ

Трансформацию социальной структуры современного общества сопровождало увеличение стратификационного неравенства характеризующегося не только появлением ранее не существовавших позиций, прежде всего, класса крупных и средних собственников, возникновение слоя «новых бедных», маргиналов, невостребованных групп, но и их соответствующую адаптацию к вновь возникающим ролевым функциям, переориентация социальной и личной идентичности. Для социальной структуры современного российского общества характерны дезинтеграционные тенденции, которые обусловлены как разными темпами социальных изменений, так и их региональной спецификой. Вместе с тем, трансформационные процессы в России ещё не завершены, и социальное неравенство продолжает развиваться. Продолжаются интенсивные изменения в отношениях собственности, распределения общественных благ, организации труда, в тенденциях и направлениях социальной мобильности, что определяет высокую актуальность и значимость проводимых исследований социального неравенства в условиях современного российского общества.

С каждым годом продолжается увеличиваться разрыв между богатыми и бедными. Причем положение беднейших слоев общества

становится все более тяжелым. Средний доход 10% самых обеспеченных жителей страны и средний доход 10% наименее обеспеченных, согласно оценке Всероссийского центра уровня жизни, различаются в 18 раз. Сегодня 48% населения страны составляют представители так называемых неблагополучных слоев, доход которых практически целиком уходит на оплату жилья и приобретение продуктов питания[2].

Исследование проблем социального неравенства всегда имело особую актуальность для социологических наук, особенно тех направлений, которые рассматривают социальное самочувствие, качество жизни населения. Понятие «социального неравенства» тесно связано с понятиями «социальная стратификация» и «дифференциация общества», то есть с констатацией того факта, что социальная структура общества не может быть однородным, гомогенным образованием. Социальные слои, группы и отдельные индивиды отличаются по множеству характеристик: территории проживания, языку, этносу, трудовой деятельности, материальному благосостоянию, качеству жизни, ценностным ориентациям, политическим предпочтениям и т.д.

Специфика изучения проблемы социального неравенства в рамках государственного управления связана не с фактом существования неравенства, а с анализом деятельности государства, проводимой властвующей элитой политикой по минимизации неравенства, отражением его в общественном сознании, нравственной оценке неравенства как справедливого или несправедливого. Именно его оценка как несправедливого приводит к формированию различных общественных идей, движений, организаций, институтов, актуализирует те или иные социально-политические процессы, активизирует нередко нелегитимные способы презентации и отстаивания акторами социально-политической жизни своих интересов[1].

В последнее время в России проблема неравенства стала особенно значимой, но, к сожалению, она недооценена органами государственного управления и зачастую выпадает из их поля зрения. Ни в одном программном документе развития страны — например, «Стратегии-2020», никакие прогнозы по показателям неравенства и его регулированию не рассчитываются[3]. Представители властных государственных структур в основном концентрируются на проблемах бедности, справедливо констатируя необходимость повышения пенсии, зарплат бюджетникам, помощи молодым семьям и другим социально незащищенным слоям. При этом повышение уровня и качества жизни,



увеличение рождаемости, а также решение проблем вопиющего неравенства в российском обществе связываются исключительно с разного рода материальными добавками. Однако такой подход свидетельствует о недооценке значения фактора неравенства в социально-политических и экономических процессах.

Несмотря на разрабатываемые институтами государственной власти России программы и предпринимаемые меры по минимизации социального расслоения общества, острые социальные проблемы по-прежнему остаются одним из наиболее существенных факторов, негативно влияющих на социально-политическую стабильность, социальное самочувствие россиян, уровень легитимности власти. Расширение социального неравенства, появление его новых видов, эрозия правовых механизмов его решения способствуют эскалации социальных, этнических, конфессиональных, политических конфликтов, религиозной, национальной нетерпимости, активизации деятельности террористических организаций. В этой связи поиск превентивных мер и разработка эффективной политики минимизации социального неравенства на государственном уровне, создание механизмов, блокирующих возникновение и распространение причин, факторов, ведущих к новым разновидностям социального неравенства невозможны без всестороннего осмысления сути данного феномена в контексте социологической теории и практики.

Таким образом, актуальность исследования данной проблемы обусловлена следующими основными причинами.

Во-первых, эскалация неравенства в современной России (экономического, социального, национального, правового территориального, регионального, информационного) угрожает безопасности личности, общества и государства на региональном и национальном уровнях, обуславливает дисфункциональность социально-политической системы, угрожает массовыми беспорядками и другими протестными действиями. В связи с этим представителям государственной власти необходимо уделить пристальное внимание разработке и реализации адекватной политике, направленной на минимизацию этого негативного явления.

Во-вторых, актуальность темы исследования обусловлена необходимостью осмысления сущности и содержания социального аспекта этого многогранного феномена, активизирующегося в странах, претерпевающих, подобно России, модернизацию, которая всегда связана с большими или меньшими социальными издержками. В условиях глобализации все страны подвержены различным рискам, в

той или иной степени переживают кризис, усиливающий дестабилизационные процессы и обостряющий социальные проблемы.

В-третьих, в подавляющем большинстве исследований социальное неравенство анализируется в контексте социологической науки. Это справедливо, так как данная проблема во многом - прерогатива социологии.

В-четвертых, исследование политических аспектов социального неравенства имеет выраженное прикладное значение. Поверхностное восприятие этой проблемы органами государственного управления и обществом может привести к дезинтеграции социального пространства, существенному росту напряженности и риску политических потрясений.

Теоретическая разработка проблем социального неравенства активно осуществляется в рамках исследований зарубежных и отечественных экономистов, социологов, философов, юристов, психологов, политологов. Сложность и многогранность феномена неравенства, противоречивость его влияния на общество в целом, тех или иных социальных групп, акторов социально-политического взаимодействия требуют особого внимания к анализу этой проблемы.

### **Литература**

1. Быков Д.Н. Государственная политика минимизации социального неравенства в современной России. автореф. дис... канд. полит. наук. 23.00.02 М.-2011

2. Горшков М.К. Российское общество как оно есть: (опыт социологической диагностики) / М.К. Горшков. – М.: Новый хронограф, 2011. – 672с.

3. Шкаратан О.И. Социально-экономическое неравенство и его воспроизводство в современной России. М: 2009.

**Чуп І. А.**  
**м. Львів**

### **ВДОСКОНАЛЕННЯ ТА ЗАКРІПЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ВИМОГ ДЛЯ КАНДИДАТІВ НА ПОСАДУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (СІЛЬСЬКОГО, СЕЛИЩНОГО ГОЛОВИ)**

Сільський, селищний голова є головною посадовою особою відповідної сільської, селищної ради. Саме сільським, селищним

головою одноособово вирішується низка питань, що віднесені до його компетенції, приймаються відповідні управлінські рішення. Він є головою на сесіях ради, організовує й контролює роботу виконавчих органів. Сільський, селищний голова виступає від імені територіальної громади та представляє раду у відносинах з іншими органами. Його обов'язком також є захист інтересів громадян, покращення добробуту жителів територіальної громади. Від компетентності та фаховості сільського, селищного голови значною мірою залежить розвиток територіальної громади та ефективність роботи відповідної ради як представницького органу. Однак, у сьогоденних умовах існує проблема кваліфікованих кадрів в органах місцевого самоврядування базового рівня.

Процес формування ефективного місцевого самоврядування вимагає здійснення низки політико-правових заходів. Зокрема, одним із таких заходів є якісне кадрове забезпечення сільських, селищних рад. Відповідно до частини третьої розділу V Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98, «...ефективне здійснення адміністративної реформи вимагає відповідного її кадрового забезпечення...» [3]. Практика реалізації зазначених положень Концепції свідчить про те, що без поступових законодавчих змін дане положення не буде втілено в життя. Більше того, чинне законодавство України про місцеве самоврядування, на думку окремих науковців, є передумовою для створення неефективного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. Аргументувати таку позицію досить легко дослідивши проблему на прикладі правового закріплення вимог до кандидатів на посаду сільського, селищного голови [4].

Згідно статті 9 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» сільським, селищним головою може бути обраний громадянин України, якому на день виборів виповнилося вісімнадцять років та є дієздатною особою [5]. Не може бути сільським, селищним головою громадянин України, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законодавством України порядку [5].

Окрім цього, в частині 4 статті 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що кандидат на посаду сільського, селищного голови у разі обрання зобов'язаний відмовитися від будь-якого депутатського мандата на час виконання повноважень сільського, селищного голови; припинити трудові відносини з усіма

організаціями, підприємствами, установами, де він обіймає будь-яку посаду, в тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої роботи в позаурочний час); припинити будь-яку підприємницьку діяльність; припинити отримання прибутку від будь-якої підприємницької діяльності [6].

Правове закріплення наведених вище вимог до кандидатів у сільські, селищні голови, на думку Я. Журавля та І. Польщикова, не сприяє якісному кадровому забезпеченню органів місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та ефективності формування безпосередньої влади на місцях [1; 4]. З огляду на це, існує потреба перегляду діючих нормативно-правових вимог до кандидатів на посаду сільського, селищного голови.

По-перше, відповідно до частини 1 статті 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села, селища (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), яка представляє громаду і забезпечує реалізацію законних прав та інтересів останньої. Загальновідомо, що для того, щоб якісно очолювати територіальну громаду, представляти її інтереси та забезпечувати реалізацію законних прав необхідно щонайменше бути членом відповідної громади, аби орієнтуватися в справах місцевого значення [1, с. 77]. Аналізуючи законодавчі вимоги до кандидатів на посаду сільського, селищного голови виникає думка про те, що сільським, селищним головою може стати громадянин України без будь-якої фахової підготовки, що не володіє ні політичною, ні економічною, ні соціальною, ні культурною, ні іншою проблематикою відповідної адміністративно-територіальної одиниці, проте має для перемоги на місцевих виборах достатню матеріально-фінансову базу.

У зв'язку з цим, в у частині 1 статті 9 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» словосполучення: «...має право голосу відповідно до статті 70 Конституції України» [2], яка надає право голосу всім громадянам України, за винятком неповнолітніх та визнаних у судовому порядку недієздатними доцільно замінити і викласти у наступній редакції: «...має право голосу на відповідних виборах» [1, с. 77]. Відповідно до частини 1 статті 3 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» право голосу на виборах сільського, селищного голови має дієздатний громадянин України, що належить до відповідної

територіальній громаді та якому на день виборів виповнилося вісімнадцять років. У свою чергу, належність громадянина до територіальній громаді визначається його місцем проживання на відповідній території згідно із Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [7]. Стаття 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» обумовлює, що місцем проживання є «... адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік» [7]. Таким чином, належність громадянина до територіальній громаді визначається його проживанням на її території понад шість місяців на рік. Звідси випливає, що особа, яка проживає на території відповідної громади менше встановленого терміну, не належить до такої громади [1, с. 77].

По-друге, передбачення на законодавчому рівні обов'язкової належності кандидатів на посаду сільського, селищного голови до відповідної територіальній громаді звісно не вирішить проблемне питання обрання особи, що не орієнтується у справах відповідної адміністративно-територіальній одиниці. Одним із аргументів є те, що проживання кандидата на посаду сільського, селищного голови на території відповідної адміністративно-територіальній одиниці протягом шести місяців на рік є недостатнім терміном для опанування місцевої проблематики. У зв'язку з цим, у законодавстві доцільно закріпити норму про обов'язкову належність кандидатів на посаду сільського, селищного голови до відповідної територіальній громаді та безперервного проживання в межах села, селища не менше останніх п'яти років перед днем виборів сільського, селищного голови [1; 4].

По-третє, Концепція адміністративної реформи передбачає, що органи місцевого самоврядування мають забезпечуватися якісними кадрами [3]. Діючі норми законодавства України не містять жодного посилення на належну освіту кандидатів на посаду сільського, селищного голови. Як наслідок, сьогодні низка територіальних громад сіл та селищ в Україні мають головних посадових осіб без вищої освіти, а в окремих випадках взагалі лише з середньою освітою. Такі обставини викликають сумнів у досвідченості та компетентності сільських, селищних голів здійснювати комплекс публічно-владних (у тому числі і державно-владних) повноважень, які покладає на них Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Окремі науковці вважають неприпустимим відсутність у головній посадовій особи територіальній громаді диплому про вищу освіту, пояснюючи це її некомпетентністю в управлінні місцевими справами, що в свою чергу загрожує інтересам

територіальної громади та підриває авторитет влади місцевого самоврядування [1; 4].

По-четверте, діючі норми законодавства України не вимагають від кандидатів на посаду сільського, селищного голови передвиборчої програми, що в свою чергу нерідко викликає обурення серед громадськості. Наявність такої програми дозволяє виборцям ознайомитися з перспективним планом роботи сільського, селищного голови, посилює його відповідальність перед жителями територіальної громади. У зв'язку з цим, доцільно у статті 39 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» додати пункт про обов'язкову наявність передвиборчої програми у кандидатів на посаду сільського, селищного голови.

По-п'яте, лояльність діючих норм законодавства нерідко призводить до того, коли навіть у невеликих територіальних громадах кількість кандидатів на посаду сільського, селищного голови перевищує десяток осіб. Тому через надмірність висуванців для перемоги на виборах кандидату достатньо набрати мінімальну кількість голосів виборців, яка інколи коливається в межах всього 15 %. Разом з тим, існують випадки, коли окремі кандидати не в змозі набрати навіть кілька десятків голосів на свою підтримку, часто виконуючи суто технічні функції. У зв'язку з цим для кандидатів на сільського, селищного голову доцільно запровадити норму про обов'язкову попередню підтримку (збір підписів) не менше 3 % виборців, які проживають на відповідній території. Подібна практика попереднього збору підписів на підтримку кандидатів поширена у країнах центральної та східної Європи [8]. Наявність такої норми законодавства зменшить ймовірність надмірної кількості висуванців, знизить можливості для висування технічних кандидатів, посилить відповідальність кандидатів перед жителями територіальної громади, дозволить новообраному сільському, селищному голові спиратися на значну підтримку громади, посилюватиме його роль в системі самоврядування та збалансовуватиме відносини в системі «голова – рада».

Проведений аналіз нормативно-правових вимог до кандидатів на посаду сільського, селищного голови вимагає внесення законодавчих змін, якими мають передбачатися жорсткіші умови відбору претендентів на головну посаду територіальної громади. Так, у законодавстві України доцільно передбачити, що кандидатом на посаду сільського, селищного голови може бути громадянин України; який на день виборів досягнув 21 річного віку; належить до відповідної територіальної громади; на

протязі останніх п'яти років перед виборами проживає в межах села, селища, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або в одному із сіл, яке входить у добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр; має рівень освіченості, достатній для виконання функцій посадової особи місцевого самоврядування; має передвиборчу програму, підтримується не менше 3 % виборців, які проживають на відповідній території. Такі положення можна викласти в статтях 9, 39 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

### **Література**

1. Журавель Я. Особливості правового закріплення вимог до кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови [Текст] / Я. Журавель // Вісник ЦВК. – № 2 (12). – 2008. – с. 76-78.
2. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Електронний ресурс] . – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
3. Концепція адміністративної реформи в Україні: Затверджена Указом Президента України № 810/98 від 22.07.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon4.rada.gov.ua>.
4. Польщиків І. Питання правового вдосконалення та закріплення вимог до кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови [Електронний ресурс] / І. Польщиків . – Режим доступу: [http://www.rusnauka.com/25\\_SSN\\_2009/Pravo/51562.doc.htm](http://www.rusnauka.com/25_SSN_2009/Pravo/51562.doc.htm).
5. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України № 2487-VI від 10.07.2010 р. [Електронний ресурс] . – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. [Електронний ресурс] . – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
7. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України № 1382-IV від 11.12.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
8. Системи виборів до місцевих органів влади у країнах центральної та східної Європи: досвід для України [Електронний ресурс] : Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України . – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/905>.

## **ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ МОДЕРНІЗАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ В УКРАЇНІ**

Сучасний етап суспільного розвитку характеризується інтенсифікацією модернізаційних процесів, що приводить до появи новітніх форм політичних відносин, утвердження нових інституційних структур державного управління, що тим самим дозволяє більш ефективно реагувати на відповідні деструкції управлінської практики та регулювати суспільні відносини у формі безпосередньої взаємодії із громадянським суспільством. Все це ставить питання про доцільність вирішення політико-правових проблем управління модернізаційними процесами в Україні, що тим самим сприяє розширенню політичного та правового простору у функціонуванні органів державної влади, що забезпечить утвердження нових принципів та моделей модернізаційної політики.

Надзвичайно важливе питання, яке постає сьогодні у контексті оптимізації системи державного управління України, це з'ясувати наскільки політична та правова система держави відповідає сучасним модернізаційним вимогам різних сфер суспільного життя. Це у такий спосіб, ставить питання про модернізацію управлінських функцій держави, шляхом їх дублювання інститутам громадського суспільства, що має сприяти гармонізації їх взаємодії.

У більшості країн пострадянського простору пріоритетним питанням для реалізації державної політики є запровадження різних модернізаційних проектів, які б передусім сприяли добробуту громадян, стимулювали підвищення довіри громадськості до діяльності органів державної влади. Виходячи із такого підходу оптимізації системи державного управління були створені відповідні інституційні структури при органах державної влади, які забезпечують модернізацію державної політики у різних сферах суспільного життя. Йдеться також про утвердження нових пріоритетів у політичній та правовій системах держав, що вочевидь зумовлює доцільність модернізації системи державного управління здатної забезпечити суттєво якісні зміни у їх функціонуванні.

Аналізуючи доцільність розв'язання політико-правових проблем управління модернізаційними процесами в Україні варто поставити питання про запровадження модернізаційної ідеології її



розвитку. У даному контексті важливу роль відіграє аналіз демократизації принципів розроблення та реалізації ідеології здатної забезпечити системну модернізацію суспільства. Вона на нашу думку стає можливою лише в умовах активізації ролі політичної та державно-управлінської еліти та формування нового креативного класу здатного стати головним провідником для реалізації у державі відповідних модернізаційних проектів. Це, свідчить про чітко детермінований взаємозв'язок модернізації, демократизації та розвитку людського потенціалу, здатного генерувати основні ідеї для таких модернізаційних проектів здатних забезпечити державі відповідний поступ.

Саме тому сьогодні надзвичайно гостро постає питання щодо розроблення відповідних політико-правових механізмів утвердження та реалізації таких модернізаційних проектів. Здебільшого успішність цих проектів визначається синхронізацією політики та права у державно-управлінській практиці України, що у такий спосіб сприятиме виробленню нових оптимізаційних інструментів вдосконалення її політичної та правової систем. Одним із таких інструментів на нашу думку має стати референтна демократія, яка й сприятиме утвердження принципів наздоганяючої модернізації. Референтна демократія, якщо вона базуватиметься на таких принципах сприятиме розвитку демократичних платформ для функціонування політичної та державно-управлінських систем. Утвердження таких платформ має сприяти виробленню політико-правових механізмів врегулювання конфліктних форм взаємодії органів державної влади та суспільства. Це обумовлено тим, що референтна демократія являє собою універсальну модель узгодження політичних та державно-управлінських процесів у державі шляхом проведення референдумів. Переважною мірою тут йдеться про політико-правовий супровід процесів управління певними модернізаційними проектами, що дозволить «визволити» державу від певних інституційних ризиків неконтрольованої модернізації системи державного управління.

Аналізуючи політико-правові проблеми модернізації системи державного управління України, варто виходити із врахування специфіки реалізації відповідних модернізаційних проектів. Успішність таких проектів забезпечує конкурентоздатність держави, шляхом врахування як національної так і гецивілізаційної специфіки реалізації окремих модернізаційних форм. Відповідно до цього, модернізаційний проект передусім має сприяти посиленню відкритості у взаємодії

органів державної влади та суспільства. Особливу увагу варто приділити розробленню технології запровадження модернізаційних перетворень, яка б з необхідністю враховувала інструменталізм взаємодії права та політики в сучасних умовах здійснення державного управління. Такий підхід увиразнює доцільність розроблення нових шляхів правового забезпечення процесів модернізації політичної системи держави.

Надзвичайно важливим питанням, яке потребує свого вирішення сьогодні є розроблення демократичних принципів управління модернізаційними процесами, що у такий спосіб має забезпечити перехід від силових до ліберально-демократичних механізмів їх правового регулювання. Здебільшого це ставить питання про підвищення рівня правосвідомості громадян у напрямку запровадження певних модернізаційних проектів у різних сферах суспільного життя. Саме ці проекти й слугуватимуть розвитку Української держави, її інтеграції у світову економічну систему, оптимізації діяльності інститутів громадянського суспільства та його взаємодії з органами державної влади. Якщо ж останні у своїй діяльності вдаватимуться до інерційної практики, забезпечити модернізаційний прорив держави не вдасть у жодному із випадків. Це свідчить про те, що модернізаційні перетворення стають можливими лише за умови успішної діяльності креативної та високопрофесійної державно-управлінської еліти, яка закладає фундамент для утвердження новацій. Варто відзначити, що без синтезу політичних та правових підходів сьогодні до управління модернізаційними процесами в Україні не можливо уникнути відповідних організаційних та інституційних викликів у розбудові держави, забезпеченні сталого розвитку, утвердженні оптимізаційного розвитку різних сфер суспільного життя. У разі неспроможності органів державної влади виробити ефективні інструменти управління модернізаційними процесами Україна неминуче опиниться в ситуації інерційного сценарію розвитку. Така тенденція чітко кореспондується із тенденціями послаблення держави, зниження потенціалу її конкурентоздатності у глобальному світі, перетворення її на аутсайдера за критеріями соціально-економічного, технологічного та інноваційного розвитку.

Запровадження відповідних модернізаційних проектів вочевидь має гарантувати соціальну стабільність у розвитку держави, а це у свою чергу передбачає створення при органах державної влади та місцевого самоврядування так званих модернізаційних центрів, на які б покладались відповідні функціональні повноваження. Головним спрямуванням у діяльності таких центрів має виступати вирішення

певних інноваційних завдань передусім, це стосується розвитку соціального та людського капіталу та його належної реалізації у різних сферах суспільного життя, що на пряму сприятиме утвердженню модернізаційної політики держави.

Таким чином, здійснений нами аналіз політико-правових проблем управління модернізаційними процесами дозволяє виробити його універсальні складові, що включає створення інституційних структур, які б забезпечували реалізацію відповідних модернізаційних проєктів, на тактичному рівні важливу роль у даному процесі відіграватиме креативний клас, який і має забезпечити сьогодні посилення ролі модернізаційних еліт у оптимізації та розвитку різних сфер суспільного життя. Такий підхід, сприятиме прискореній модернізації та утвердженню технологічних новацій у стратегічних галузях соціально-економічної практики, від яких безпосередньо залежить геополітична потужність та конкурентність держави у глобальному світі.

### Література

1. Федорушкин А.В. Политико-правовые механизмы управления процессом модернизации. – М.: Международный издательский центр «Этносоциум», 2011.
2. Федотова В. Г. От догоняющей модернизации к национальной: теоретический аспект. Ресурс доступу: [http://www.perspektivy.info/rus/gos/ot\\_dogonajushhej\\_modernizacii\\_k\\_nacionalnoj\\_teoreticheskij\\_aspekt\\_2007-12-07.htm](http://www.perspektivy.info/rus/gos/ot_dogonajushhej_modernizacii_k_nacionalnoj_teoreticheskij_aspekt_2007-12-07.htm).
3. Д.Травин, О.Маргания. Европейская модернизация. Изд-во АСТ, 2012- 417 с.
4. Eisenstadt S. N. Multiple Modernities // Daedalus. Winter 2010. Vol. 29, № 1. P. 3-29.

Шульга І. Л.  
м. Київ

### ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКІ ВІДНОСИНИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ТИПІЗАЦІЇ

На даному етапі державотворення необхідною є модернізація системи державного управління, направлена на створення ефективного та дієвого державного апарату, здатного вчасно реагувати на соціально-економічні ризики та вимоги становлення демократичного суспільства.

Результативність діяльності державного механізму неможлива без максимальної функціональності кожної із його складових. Основою злагодженої роботи державного управління, як механізму є гармонійна взаємодія складових системи державного влади та громадянського суспільства. В цій сфері виникає проблема пошуку оптимальної моделі взаємовідносин державного управління та власне політики. Визначення моделі політико-управлінських відносин забезпечить оптимальний сценарій взаємодії політичної та адміністративної складових державного управління.

Політико-управлінські відносини характеризуються науковцями як особливий тип відносин, що виникають у процесі формування та реалізації політики держави. Основними фігурантами цих відносин є адміністративний апарат та політичні діячі, які співіснують розділяючи обов'язки щодо вироблення політичного курсу та його реалізації. Політико-управлінські відносини доцільно розглядати як співвідношення між метою та засобами її досягнення. [1, с. 539]. Взаємозв'язки функціональних складових системи державного управління, призначених для розробки та впровадження державної політики складають політико-управлінську систему [3, с. 63]. Так державне управління і політика є складовими системи політико-управлінської суспільної взаємодії. Таку взаємодію деякі науковці називають політико-адміністративним управлінням. Політико-адміністративне управління як процес пов'язане із такими чинниками, як: процес прийняття та реалізації політичних рішень; пошук нових форм взаємодії законодавчої і виконавчої влади в управлінні суспільними процесами; політико-адміністративний контроль у сфері державного управління; виконавчу та організаційну діяльність направлену на забезпечення ефективного використання ресурсів (соціальних, матеріальних, економічних та ін.) [1, с.539].

Ефективність державного управління прямопропорційно залежить від рівня взаємодії політичних, адміністративних державних інституцій та суспільства. В цьому випадку політико-адміністративне управління пов'язане із новим розумінням публічної політики та управління, діяльність яких направлена на вирішення соціальних проблем суспільства, а їх ефективність якісно залежить від вибору моделі взаємодії політичної та адміністративної складових державного управління.

Дослідження політико-управлінських відносин передбачає пошук відповіді на питання хто із акторів має владу: політики, чи державні службовці. Солових В.П. зазначає, що з “формально-правової точки зору” саме політики мають владні повноваження, але при

детальному вивченні відповідь не є однозначною. Американські аналітики Ю. Абербах і Б. Рокман вважають причиною неоднозначності розподілу влади те, що знання про механізми роботи уряду - царина державних службовців, а не політиків [1, с. 539].

Взаємовідносини між політичною та адміністративною складовими системи державної влади визначають особливості моделі політико-управлінських відносин у певній державі. Тому основною характеристикою для визначення моделі є участь політиків та управлінців у формуванні публічних завдань розвитку держави, та їх контролю за здійсненням публічної політики [3, с. 64].

Теорія науки державного управління містить різноманітні способи класифікації політико-управлінських відносин, моделі яких базуються на концепціях. Так, Веберівська, або Вільсонівська концепція передбачає формальне законодавче розмежування політики та управління. В “елітичній концепції системи врядування” британські науковці Х’ю Текло та Аарон Вілдавські характеризують функціонування вищих щаблів влади як своєрідне “село”, де всі знайомі один з одним та часто мають однакове соціальне походження й освіту, працюють у владі багато років, а значить і знають один одного. Концепція суперництва, запропонована професором Пітбурзького університету, Г. Пітерсом базується на тому, що політики та державні службовці є супротивниками, замість того, щоб бути партнерами.

Серед теоретичних моделей взаємодії політики та адміністрації американські науковці Р. Путнам, Б. Рокман та Ю. Абербах виділяють п’ять ідеальних моделей. Так перша модель: політика-адміністрація передбачає дихотомічний поділ політики та управління у веберівському розумінні. Друга модель («сільського життя») передбачає, що державні службовці і політики є частиною об’єднаної державної еліти, а отже, не мають вступати у владні конфлікти в межах чинної структури державної влади. Третя модель («функціонального сільського життя») передбачає певний ступінь інтегрованості державної служби та політичних посадовців. Політик і державний службовець, які працюють в одному міністерстві, мають більше спільного, ніж той самий міністр та його колеги в політичному кабінеті, які мають різні державні портфелі. Четверта модель («модель суперництва») передбачає істотний розрив між двома групами (політиками та бюрократами), не розв’язуючи чітко питання їхньої боротьби за владу. П’ята модель передбачає чітке розмежування між виробниками політики та управлінцями, в якій державні службовці домінують. Практика

доводить, що існують різні схеми взаємодії між політиками та державною службою [2, с. 12-13].

Іншу класифікацію моделей політико-управлінських відносин запропонував український науковець Солових В.П. який наголошує, що тип політико-управлінських відносин у певній державі визначається існуванням зв'язків між політичною та адміністративною складовими системи державного управління. Основними характеристиками для визначення відповідної моделі є участь політичних діячів та державних службовців у визначенні та реалізації політичного курсу, а також контроль здійсненням політики [3, с. 64-65]. На нашу думку для визначення типу політико-управлінських відносин важливим є не лише наявність вказаних зв'язків, а й їх якість - визначеність, урегульованість, функціональність та практичність.

Український вчений умовно виділяє три евристичних типи моделей політико-управлінських відносин: поглинання, дихотомічний та комунікативний типи. Поглинання являє собою ситуацію коли в процесі державного управління відбувається переважання політичного компонента над адміністративним (або навпаки). Дихотомічний тип передбачає чітке розмежування політичної та адміністративної складових системи державного управління. Комунікативний тип характеризується взаємним впливом політичної та адміністративної складових державного управління [3, с. 64-65].

Для досягнення ефективності демократичного врядування державне управління має забезпечити основні умови. По перше, це надання населенню якісних адміністративних послуг, по друге - втілення в життя оптимальної моделі політико-управлінських відносин, орієнтованої на побудову дієвої системи державного управління, здатної реагувати на виклики та потреби суспільства. Для модернізації державного управління орієнтованого на обслуговування потреб населення необхідним є професіоналізація відносин між політиками та державною службою. Реалізація такої взаємодії повинна базуватися на засадах публічної політики та за допомогою залучення державних службовців та громадськості як до процесу прийняття політичних рішень, так і до надання кваліфікованої оцінки рівня ефективності політики. Така схема взаємовідносин визначає нове місце державного службовця у політико-управлінських відносинах [4, с. 136].

Вивчення теоретико-методологічної бази політико-управлінських відносин та аналіз українських реалій дозволяє зробити наступні висновки:

– основною характеристикою при визначенні певної моделі політико-управлінських відносин є ставлення участь політиків та управлінців у процесі вироблення та реалізації політики.

– головними факторами, що породжують виникнення тої чи іншої моделі політико-управлінських відносин, є організація взаємозв'язків структурних елементів, які відповідають за розробку та впровадження політики.

– практика свідчить, що на даному етапі державотворення Україні притаманна модель політико-управлінських відносин, яка характеризується відсутністю чіткого розмежування між політиками і державними службовцями та участю обох у визначенні політичного курсу розвитку держави. Це призводить до дисгармонії між вибором політичного курсу та його виконанням, і як результат – до неефективності проведення реформ (пенсійної, податкової, політичної та ін.);

– необхідною передумовою для забезпечення стабільного розвитку країни є чітке функціональне розмежування між політиками та державними службовцями, а також залучення експертів та інститутів громадянського суспільства до процесу вироблення й прийняття політико-управлінських рішень.

### Література

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін та ін.] – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
2. Європейські принципи державного управління / Укр. Акад. держ. упр. при Президентіві України, Центр дослідж. адм. реформи ; [Пер. О. Ю. Куленкової]. - К., 2000. - 50 с.
3. Солових В. П. Антикризове управління в системі політико-управлінських відносин // Актуальні проблеми державного управління. — X., 2008. — N 1 (33). — С. 62–68
4. Солових В. П. Політико-управлінські відносини: методологія та практика : [монографія] / В. П. Солових ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. - X. : ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. - 163 с.
5. Солових В. П. Типи та моделі політико-адміністративних відносин у системі державного управління [Електронний ресурс] / В. П. Солових. - Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/trpdu/2010-1/doc/1/16.pdf>. – Назва з екрану.
6. Токовенко В. В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії : [монографія] / В. В. Токовенко. - К. : Вид-во УАДУ, 2001. - 256 с.

Шульженко Г. Д.  
м. Київ

## **ФОРМИ ТА МЕТОДИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ПРИЙНЯТТІ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ: СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД**

Сучасне постмодерне суспільство, на відміну від традиційного, спрямоване на трансформацію взаємодії суспільства та держави, яка, своєю чергою, забезпечується створенням нових форм впливу людей на державно-управлінські процеси і відповідно їх участю в громадсько-політичному житті суспільства. Громадська участь населення в житті суспільства надає постмодерному суспільству особливої динаміки. Цю динаміку спричинюють нові, раціональні форми активності громадян, їх соціально-культурна та політична зрілість, активна позиція лідерів громадської думки, нерівномірність соціально-групової та регіональної динаміки, диференціація політичного спектра суспільного життя, що лише стимулює активну державотворчу позицію громадян [2].

Участь громадськості в ухваленні рішень є одним із найкращих засобів гарантування довгострокового успіху співпраці місцевої влади та громадськості. Постійне надання громадськості можливості впливу на існуючі проблеми та їхнє вирішення забезпечує її активність.

Досвід демократично розвинутих країн (США, Німеччина) свідчить про ефективність широкого застосування групового методу ухвалення місцевих рішень за участю громадськості. Нажаль, вітчизняні технології прийняття управлінських рішень місцевого та регіонального рівня не передбачають в якості ключового процедурного елементу участь громадськості і окремих громадян у обговорення проєктів рішень і контролю за їх виконанням.

Громадські слухання є однією з найбільш поширених форм залучення громади до формування стратегії розвитку території в країнах Європейського Союзу. За допомогою громадських слухань до обговорення і вирішення важливих питань регіональної політики, місцевого самоврядування залучаються фахівці, широкі верстви населення. В такий спосіб більш якісно забезпечується представництво інтересів всіх соціальних груп громадян, здійснюється контроль за діями влади, підтримується двосторонній зв'язок між органами влади і громадськістю.



Проте до практики громадських слухань як механізму залучення до обговорення широкого кола громадськості, в Україні звертаються переважно в крайніх випадках. Такий стан справ є наслідком, по – перше недосконалості технологічного процесу прийняття рішень за допомогою проведення громадських слухань. Так як більшість статутів територіальних громад не мають чіткого визначення механізму впровадження в життя результатів громадських слухань, звідси відсутність поширення позитивного досвіду впливу громадськості на формування політики. Також достатньо часто перешкодою до проведення громадських слухань є низька матеріально – технічна база, або недостатній рівень поінформованості населення.

До розповсюджених форм залучення громадян до прийняття рішень на місцевому та регіональному рівнях відносяться збори громадян, місцеві ініціативи, залучення до процедури прийняття рішень органів самоорганізації населення та спеціально створених дорадчих органів громадського контролю при органах виконавчої влади (громадські ради). Саме створення громадських рад є досить ефективним способом впливу громадськості на процеси прийняття управлінських рішень.

Світовий досвід з вивчення форм участі громадськості в діяльності органів влади у зарубіжній політичній науці припадає на другу половину ХХ ст. Криза інституціональних основ політичного процесу, падіння рівня довіри до органів влади на Заході викликало нагальну потребу у дослідженнях, які б ретельно вивчали поведінкові характеристики динаміки політичного життя, акцентували б увагу на суб'єктивних чинниках політичної участі. Саме значенню інституцій громадянського суспільства було приділено головну увагу в процесі подальшого осмислення форм участі населення в діяльності органів влади: «майбутнє демократії пов'язане з сильною демократією учасницького типу... та низкою громадянських інституцій» , – наголошує Б. Барбер [1, с. 258].

Ефективність і доцільність створення громадських рад підтверджується світовою практикою їх функціонування. Наприклад, ради з розробки бюджету створено в містах Порто – Алегро (Бразилія), Сен – Дені (Франція), Барселона (Іспанія), Торонто (Канада), Брюссель (Бельгія). В Україні даний механізм взаємодії влади з інститутами громадянського суспільства все ще перебуває на стадії формування, особливо це стосується місцевого рівня.

В цілому, країнам Західної Європи властива консенсусна модель політичної культури, яка передбачає існування згоди між громадянами

з приводу механізмів прийняття політичних рішень, а також стосовно головних проблем, які постають перед суспільством, і шляхів їх вирішення. [4, с. 286-287].

Окремо зазначимо такі форми впливу громадян та інституцій громадянського суспільства на процес підготовки та прийняття політичних рішень: безпосередня участь громадян (вибори, референдуми), що впливає на державну політику і відповідні рішення; опосередковане представництво інтересів громадян (через депутатів усіх рівнів, виборних посадовців, політичні партії); діяльність громадських організацій, асоціацій, профспілок; направлення пропозицій, петицій, звернень, вимог до органів влади, які безпосередньо приймають управлінські рішення – до глави держави, законодавчого органу (зокрема парламентських комітетів), в органи виконавчої влади, державні комітети тощо; підготовка громадських експертиз, експертних висновків і оцінок як щодо конкретних документів, рішень, так й щодо певних суспільних подій; організація громадських акцій (мирні збори), громадських слухань; діяльність громадських рад, створених при державних органах законодавчої та виконавчої гілок влади, з числа представників громадських об'єднань; обговорення в засобах масової інформації, соціологічні опитування та моніторинги громадської думки; проведення семінарів, «круглих столів», консультацій за участю експертів, зацікавлених груп, засобах масової інформації.

Разом з тим, часто в складі громадських рад переважну більшість становлять представники влади. Однією із причин такої ситуації є пасивність громадськості або відсутність в активістів практичного досвіду роботи в таких об'єднаннях. Це фактично перетворює роботу громадських рад на формальність. Запорукою ефективного впливу громадських рад на участь в управлінні державними справами є професійна підготовка членів рад та введення до їх складу активних представників громадськості.

Іншою формою участі громадян у процесі прийняття управлінських рішень є громадські слухання. Значним імпульсом, що був покликаний активізувати такий різновид консультацій громадськості та влади, стала організація та проведення щорічних Президентських слухань, перші з яких відбулися 28 листопада 2005 р. Проте подальшого розвитку така форма діалогу між державою та громадянським суспільством сьогодні не набула.

Досить дієвими є такі види консультацій з громадськістю як електронні консультації, Інтернет – консультації, «гарячі» телефонні

лінії. Актуальність цих форм полягає у їх доступності більшості населення регіону, так як вони необмежені часовими рамками та місцем проведення, що забезпечує участь представників різних груп населення. Дані технології дозволяють респонденту обирати зручний для себе час участі в опитуванні, отримувати зворотній зв'язок після відповіді на питання, гарантувати анонімність, що сприяє залученню більшого числа респондентів [3].

Слід зазначити, що висока освіченість та поінформованість громадян сприяє їх політичній активності, схильності до використання різноманітних можливостей щодо формування державної політики, стимулює участь і віру в ефективність своїх дій, громадський обов'язок.

Отже, процес реформування системи державного управління в Україні наближає інститут політичної участі громадян до світових та європейських стандартів. Форми участі громадськості в діяльності органів влади та прийнятті управлінських рішень на нинішньому етапі потребують корекції. На тлі в цілому позитивного ставлення населення до демократії як форми державного устрою та демократичних цінностей, в українському суспільстві відчувається дефіцит (або неефективність) позаелекторальних механізмів впливу громадян на владу, що передбачають їх особисту активність. Залучення громадян до вирішення справ місцевого (регіонального) управління є взаємовигідним. За допомогою громадської участі можуть ухвалюватися ефективніші результативні рішення завдяки глибшому і ширшому розумінню проблем і питань. Включення громадян до процесу ухвалення рішень підвищує взаєморозуміння, мінімізує конфлікти та створює умови для широкого суспільного консенсусу в ухваленні рішень.

### **Література**

1. Барбер Б. Сильна демократія: політика учасницького типу / Б. Бардер // Демократія : Антологія [Упоряд. О. Проценко]. – К.: Смолоскип, 2005. – XXVIII+1108 с.

2. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / [Уклад.: Е.А. Афонін, Л.В. Гонюкова, Р.В. Войтович]. – К., 2005. – 250 с.

3. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» [Електронний ресурс]: постанова Каб. Мін. Укр. від 24 лют. 2003 р. № 208. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/208-2003-п/print>.

4.Розова Т. В. Специфіка становлення громадянського суспільства в Україні: монографія / Т. В. Розова, В. Ю. Барков. – Одеса: Юрид. літ., 2003. – 336 с.

**Юрченко Є. О.**  
*м. Суми*

## **ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ**

Конституцією України законодавчо закріплено курс на забезпечення верховенства права, охорону прав, свобод і законних інтересів громадян в усіх сферах суспільного життя [4]. Саме тому, створюючи сильну, дієздатну державу, не слід забувати про її основне призначення — надійно захищати інтереси та права людини. Для цього необхідно сформувати відповідний механізм, який створював би умови реалізації, засоби захисту цих прав та сприяв подальшому їх здійсненню.

Однією із гарантій такого служіння інтересам людини в сфері управління може бути контроль [1]. В будівельній галузі значну увагу держави приділено функції контролю. Звичайно, держава намагається упорядкувати відносини щодо здійснення державного контролю в сфері будівництва в Україні – державного архітектурно-будівельного контролю, однак існують безліч проблем, які необхідно вирішувати.

Розвиток механізмів державного архітектурно-будівельного контролю в першу чергу вимагає вивчення та узагальнення понятійного апарату в цій сфері, зокрема таких його категорій, як: «державний архітектурно-будівельний контроль», «об'єкт державного архітектурно-будівельного контролю», «суб'єкт державного архітектурно-будівельного контролю», «механізми державного архітектурно-будівельного контролю» та «розвиток механізмів державного архітектурно-будівельного контролю».

Контроль (франц. *contrôle* – перевірка, нагляд) розглядається поперше як перевірка виконання чого-небудь, наприклад виконання законів, планів; облік, спостереження за чим-небудь, фінансовий нагляд, по-друге науковці визначають контроль як функцію управління. Контроль може бути охарактеризований як форма чи вид діяльності, як принцип чи як функція, залежно від того, на якому рівні та стосовно чого він розглядається. Контроль – виявлення відповідності отриманих

результатів визначеним вимогам та критеріям; процес моніторингу діяльності з метою забезпечення її запланованого провадження і коригування будь-яких істотних відхилень. Контроль є функцією, що дає змогу не лише виявляти, але й запобігати появі нових помилок і недоліків в діяльності [2].

В юридичній довідковій літературі термін державного архітектурно-будівельного контролю має таке визначення: державний архітектурно-будівельний контроль – «це сукупність організаційно-технічних і правових заходів, спрямованих на забезпечення додержання законодавства, державних стандартів, норм і правил, архітектурних вимог і технічних умов, а також положень затвердженої містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів, місцевих правил забудови населених пунктів усіма суб'єктами містобудівної діяльності» [1]. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 № 3038-VI [3] визначає державний архітектурно-будівельний контроль, як сукупність заходів, спрямованих на дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, державних будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих і будівельних робіт. Державний архітектурно-будівельний контроль супроводжує процес будівництва будівель і споруд на всіх етапах будівництва, подальшої експлуатації та діє на всій території України. Державний архітектурно-будівельний контроль безпосередньо здійснює Державна архітектурно-будівельна інспекція та її територіальні органи інспекції державного архітектурно-будівельного контролю в АРК, областях, містах Києві та Севастополі [3]. За результатами узагальнення пропонуємо наступне визначення терміну державний архітектурно-будівельний контроль, яке, на нашу думку, в повній мірі відображає його сутність та зміст. *Державний архітектурно-будівельний контроль* – це контрольна функція державного управління в містобудівній сфері, що безпосередньо здійснюється спеціально уповноваженими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю, яка має забезпечувати дотримання суб'єктами містобудівної діяльності устанавленого законом порядку при здійсненні будівництва та експлуатації будівель і споруд, дотримання державних будівельних норм, правил, технічних умов з метою забезпечення безпеки громадян, надійності, міцності, екологічної, санітарної та пожежної безпеки будівель та споруд у спосіб визначений законодавством.

Ураховуючи відсутність визначення терміну об'єкт державного архітектурно-будівельного контролю за результатами огляду

споріднених категорій термінів пропонуємо наступне визначення: *об'єкт державного архітектурно-будівельного контролю* це суб'єкти містобудівної діяльності, які виконують господарську діяльність пов'язану із розробленням проектної документації, створенням об'єктів містобудування, виконанням будівельних робіт та виробництвом будівельних матеріалів, виробів та конструкцій та об'єкти містобудування, на яких провадяться будівельні роботи з нового будівництва, реконструкції, реставрації та капітального ремонту. Зокрема, до об'єктів державного архітектурно-будівельного контролю відносяться по перше замовники (забудовники) виконання будівельних робіт, проектні організації (організації розробники проектної документації для будівництва), виконавці будівельних робіт (підрядні будівельні організації, громадяни, сертифіковані фахівці будівельної галузі), виробники будівельних виробів, матеріалів та конструкцій), по друге об'єкти будівництва (будівлі та споруди, які будуються, будівлі та споруди, що експлуатуються і на яких виконуються будівельні роботи), об'єкти виробництва будівельних виробів, матеріалів, конструкцій.

Під *суб'єктом державного архітектурно-будівельного контролю* потрібно розуміти систему органів державної виконавчої влади та їх посадових осіб, що законодавчо наділені повноваженнями щодо здійснення заходів державного архітектурно-будівельного контролю. Так, суб'єктом державного архітектурно-будівельного контролю в Україні є Державна архітектурно-будівельна інспекція України та її територіальні органи, інспекції державного архітектурно-будівельного контролю в АРК, областях, містах Києві та Севастополі) Суб'єкт державного архітектурно-будівельного контролю здійснює управлінський вплив на об'єкт завдяки механізмам державного архітектурно-будівельного контролю у відповідності до вимог законодавства

Ураховуючи відсутність в науковій літературі визначення механізмів державного архітектурно-будівельного контролю, під *механізмами державного архітектурно-будівельного контролю* пропонується розуміти нормативно - визначені заходи, які впроваджуються органами державного архітектурно-будівельного контролю та за допомогою яких реалізується державна політика по контролю за додержанням устанавленого порядку провадження містобудівної діяльності, дозволяють виявляти та протидіяти правопорушенням у сфері містобудування, які в сукупності утворюють єдиний механізм державного архітектурно-будівельного

контролю. До механізмів державного архітектурно-будівельного контролю відносимо організаційні та правові механізми, які функціонують у вигляді наступних заходів: ліцензування, здійснення інспекційних перевірок об'єктів державного архітектурно-будівельного контролю, взаємодії з правоохоронними органами, припинення містобудівних правопорушень, притягнення порушників до відповідальності, введення об'єктів в експлуатацію.

Ураховуючи необхідність уточнення нагального термінологічного апарату, надалі під *розвитком механізмів державного архітектурно-будівельного контролю* пропонується розуміти процес комплексних, поступових, цілеспрямованих, якісних змін механізмів державного архітектурно-будівельного контролю.

Таким чином, державний архітектурно-будівельний контроль функціонує за допомогою механізмів державного архітектурно-будівельного контролю. Механізми державного архітектурно-будівельного контролю реалізуються органами державного контролю у сфері будівництва за допомогою методів та заходів контролю. За видом контролю державний архітектурно-будівельний контроль є надвідомчим контролем, оскільки він здійснюється не залежно від категорії суб'єкта будівельної галузі і є обов'язковим як для суб'єктів господарювання, так і бюджетних установ, органів державної влади та місцевого самоврядування. За змістом досліджуваний вид контролю є архітектурно-будівельним. За місцем суб'єкта в системі державного управління державний архітектурно-будівельний контроль належить до контролю з боку центральних органів виконавчої влади, оскільки Державна архітектурно-будівельна інспекція України є центральним органом виконавчої влади на який покладено функцію державного архітектурно-будівельного контролю.

### Література

1. Адміністративне право України: підручник / [Ю.П. Битяк (ред.), В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
2. 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. Том 8: Публічне врядування / наук.ред.колегія: В. С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) та ін. - Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. - 630 с.

3. Про регулювання містобудівної діяльності [Електронний ресурс] : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=3&nreg=3038-17>.

4. Україна. Конституція (1996). Конституція України = Конституція України: [із змін. та допов.] станом на груд. 2004 р. – Одеса : Негоціант, 2005. – 80 с.



**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ  
ІНСТИТУЦІЙНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ**

*МОДЕРАТОРИ:*

*Колодій А. Ф., д. філос. н., проф.,*

*Бунік М. З., к. політ. н., доц.*

Колодій А. Ф.  
м. Львів

## ПОЛІТИЧНА ВОЛЯ, СВАВОЛЯ І ЕКОНОМІЧНИЙ ІНТЕРЕС ЗА ОЛІГАРХІЇ (ДЕЯКІ УРОКИ АНТИЧНИХ ПОЛІСІВ І СУЧАСНИХ КАПІТАЛІСТИЧНИХ КРАЇН ДЛЯ УКРАЇНСЬКОЇ ПОЛІТИКИ)

Відсутність реформ перетворилось на головну прикмету і майже не підйомну проблему більше ніж двадцятирічного розвитку української держави. Як підступитись до її розв'язання? Як покінчити з цією вже традиційною інертністю держави і суспільства, яка веде до занепаду?

Часто посилаються на те, що немає “політичної волі” – ні на реформи, ні на подолання корупції, ні на здійснення послідовного зовнішньополітичного курсу. Тоді як в інших країнах воля є [1]. Найчастіше питання політичної волі піднімають прихильники авторитарного правління, на думку яких вона начебто неодмінно має з'явитися, якщо влада буде сконцентрована в руках однієї людини. Наскільки це відповідає дійсності?

На питання, що ж таке політична воля і чому її немає в Україні спробуємо відповісти, виснувавши певні уроки з порівняння існуючого в Україні політичного ладу, який усе частіше отримує назву олігархії [2], з подібними способами здійснення влади в інших країнах, починаючи від античних часів, коли олігархічне владарювання було докладно описане Аристотелем, і до сучасної Америки.

**Поняття політичної “волі” і “сваволі”.** В. Смірнова провела психо-соціологічний і семантичний аналіз терміну “воля”, відзначивши його три значення. Перший – воля як різновид свободи; це тлумачення не має стосунку до того, про що йтиметься в цьому повідомленні, тому ми його не будемо обговорювати. Друге значення терміну “воля” близьке за значенням до слів “бажання”, “рішення”, “наказ” [3], а також – додамо від себе – до поняття “влада”. Адже одне з найзагальніших визначень влади звучить як “здатність підкоряти своїй волі когось або щось” [4]. Носіями політичної волі (як і влади) можуть бути різні суспільні суб'єкти – від окремої особи до цілого народу, нації. Добре відомий вислів, що народився ще в стародавньому Римі за часів республіки: “*voluntas populi suprema lex*” – “*воля народу – вищий закон*”. У вигляді тих чи інших формулювань цей постулат увійшов до всіх демократичних конституцій, які утверджують принцип

народного суверенітету, що є підґрунтям для інституціалізації різних форм “народного волевиявлення”.

Коли носієм політичної волі є окрема, наділена владою особа, то поняття політичної волі пов’язують із здатністю цієї особи послідовно реалізовувати суспільні цілі (у тому числі й у сфері проведення реформ), її умінням і бажанням докладати зусиль для досягнення мети. Цей смисл політичної волі переплітається з третім значенням слова “воля”, яке виступає психологічною характеристикою особи, вказуючи на володіння або не володіння нею рисами витривалості, рішучості, цілеспрямованості [5]. Отже, поведінка індивідуального носія політичної волі залежатиме від того чи він / вона *хоче, вміє* і чи психологічно *може* (в силу свого характеру) досягати суспільно значущих цілей, реалізовувати волю народу, або ж, навпаки, неспроможний(-на) – через відсутність необхідних психологічних властивостей або через налаштованість на задоволення виключно власних потреб та амбіцій. Інакшим має бути підхід до колективних виразників народної волі. Вони можуть володіти різними психологічними особливостями, однак їхня політична поведінка визначається насамперед їхніми інтересами та рівнем співпадіння цих інтересів з інтересом суспільним [6].

Відповідальний державний діяч та зорієнтована на суспільні інтереси група, прямують до поставленої мети (здійснення реформ у нашому випадку) шляхом узгодження групових інтересів, досягнення консенсусу, спираючись на закони. Натомість корисливі керівники, цінностями яких є “нащадки, майно, машини, рахунки, посади” (С.Федорчук), особливо коли вони об’єднані в групи, у руках яких зосереджена економічна та політична влада, ніколи не заморочуються інтересами інших груп і завжди схильні до необмеженого вияву своїх егоїстичних бажань та задоволення інтересів. Їхня політична воля набуває характеру сваволі.

У повсякденному житті сваволя – це самоволя, тобто нічим не обмежена поведінка, самочинство, нехтування суспільною думкою і будь-якими правилами та принципами. У крайніх випадках, коли така поведінка особи не узгоджується навіть із здоровим глуздом, її називають самодурством. У політиці сваволя перетворюється на самоправство – не обмежене правовими нормами та правилами правління, беззаконну необмежену владу, волюнтаризм та деспотизм.

**Арістотель про політичну волю та інтерес за олігархії.** Оскільки поняття політичної волі і сваволі характеризують полярні способи

поведінки політичних лідерів і правлячих груп стосовно народу, вони притаманні полярним політичним режимам. Ще Арістотель у своїй “Політиці” відмічав, що сваволя характеризує усі три викривлені (неправильні) форми державного правління: одноособову тиранію, олігархію, а також крайню демократію, яка є беззаконним правлінням бідняків, керованих демагогами.

Давньогрецький філософ виділяв чотири види олігархії: 1) за першого з них “досягти державних посад можна тільки володіючи значним майновим цензом...”; 2) за другого – “особи, що володіють ним [майновим цензом], заповнюють вакантні місця шляхом кооптації”, але тільки серед певного вузького кола осіб; 3) за третього виду олігархії “син заступає батька”; 4) за четвертого – син заступає батька і панує не закон, а люди при владі [7] Який саме вид олігархії утверджується, залежало, на думку давньогрецького філософа, від розподілу багатства в державі. Найкращі морально-психологічні якості, підкреслює Арістотель, породжує середній достаток, за наявності якого “легше коритися доводам розуму” [8]. А там, де багатіїв наділяють надмірними привілеями, “через хибне тлумачення поняття блага виникає справжнє зло: державу більшою мірою руйнують надмірні бажання заможних, ніж (бажання) простолюду” [9]. Олігархії гинуть або через повстання народу, після чого встановлюється демократичний лад, або через їх виродження в тиранії – через надмірне посилення олігархічного принципу.

**Урок I.** Отже, кожна нерозв’язана проблема в політиці мусить бут розглянута не тільки під кутом зору наявності чи відсутності політичної волі (якщо її є навіть занадто багато, вона може бути спрямована на цілі, далекі від забезпечення суспільного добра), а й під кутом зору інтересу: загальносуспільного і панівної групи. Якщо ці інтереси кардинально розходяться, то завжди слід очікувати перетворення волі політичного класу на сваволю, нехтування законами і звернення до насильства. Таке, як стверджує Арістотель, трапляється у випадках концентрації багатства у руках невеликої купки дуже заможних громадян, які прагнуть використовувати владу виключно в інтересах збереження і примноження свого багатства, формуючи політичний лад, що отримав назву олігархії. І до тих пір, доки безвідповідальні та безкарні бізнесмени ставатимуть ключовими фігурами у політиці, їхнє правління буде свавільним, незалежно від того правлять вони прямо чи опосередковано.

**Деякі історичні та сучасні форми олігархії і їх зв’язок з правовою державою і демократією.** Останнім часом питання про те,

хто і в чий інтерес править та наскільки сучасним державам притаманна олігархічна форма владарювання, набуло нового звучання не лише в посткомуністичних країнах, які пережили та переживають період накопичення багатства грабіжницькими способами, а й в усталених капіталістичних країнах, де ще зовсім недавно теорія олігархії звучала архаїчно і цікавила хіба що істориків політичної думки.

Відомо, що продовженням античної традиції полісної демократії та олігархії були міста-держави середньовічної Італії. У Венеції та Сієні XIII ст. панувало народоправство на основі широкого представництва у владі торгових гільдій. Після занепаду гільдійної демократії в наступні століття відбувався “зсув у напрямку олігархії” та князівського правління. Проте, народне врядування і олігархія, як показують історики, не були тут ні антагоністичними, ні взаємовиключними. Наприклад, у Сієні мали місце постійні коливання між народним врядуванням і олігархією [10].

Ці приклади, що є свідченням співіснування демократії та олігархії в минулому, підтверджуються також дослідженнями відомого політолога-глобаліста Френсіса Фукуяма, який зацікавився історичними змінами форм державного ладу, у тому числі й олігархії, у зв’язку з проблемою міцності та стабільності сучасних держав як основи світового порядку. У праці “Джерела політичного ладу” [11] Фукуяма показує, що олігархічне правління (в сенсі панування багатих землевласників над центральною владою) у період раннього і пізнього середньовіччя, мало різні історичні наслідки для розвитку держав залежно від того, в який спосіб олігархи домагалися зверхності. Там, де вони поставили під свій контроль королівську владу за допомогою закону (приклад Англії), було прокладено шлях для формування правової держави, в особі якої олігархи згодом отримали міцні підвалини для збереження своєї власності. В інших випадках, коли монархів ставили в залежність від необмеженої волі (сваволі) олігархів (Угорщина), держави занепадали. Ще в інших випадках (Франція) королівська влада використала правові механізми на свою користь і перемогла, встановлюючи деспотичне правління у формі абсолютизму [12], що був повалений у ході буржуазних революцій, які відкрили дорогу до поступового утвердження демократичного ладу.

Проблема співіснування олігархії з інституціями представницької демократії в сучасних умовах була піднята політичними діячами та дослідниками США у зв’язку з фінансовою кризою, яка

почалася у 2008 р. Великого резонансу набули виступи, статті, а потім книга “13 банкірів” [13] колишнього головного економіста МВФ Саймона Джонсона, яку він написав у співавторстві з Дж. Квеком. Автори стверджують, що “банки Волл-стріту – це нова американська олігархія – група, яка здобуває політичну владу завдяки своїй економічній владі, а потім використовує цю політичну владу для своєї власної вигоди”. Витрачаючи щодня 1 млн. дол. на лобіювання, олігархи здатні лобіювати таку політику, яка вигідна тільки їм і яка забезпечує зростання їхніх прибутків навіть у умовах кризи [14].

Найбільше теоретичне значення із публікацій останнього періоду про олігархію має масштабне порівняльне дослідження історичних і сучасних типів олігархій американського політолога Джефрі А. Вінтерса. У статті “Олігархія і демократія” [17] та в книзі “Олігархія” [18] він показав всюдисущість та невмирущість олігархії, різноманітність її форм і здатність мімікрувати та співіснувати з демократією. Вінтерс пропонує таку типологію олігархій: 1. воєнна (приклади угруповань, що брали участь у феодалних міжусобицях у Європі та інших частинах світу); 2. правляча (приклади античних полісів та італійських міст-держав у середні віки); 3. султаністська (приклади Індонезії за правління Сухарто та Філіпін за Мартоса); 4. громадянська (цивільна) – приклади США і Сінгапуру. Ця типологія має універсальне значення, а головним проривом автора в дослідженні олігархій є “винахід” ним різновиду “громадянської олігархії” або – “олігархії всередині демократії”, яка в спокійні для олігархів часи, коли ніщо не загрожує їхньому немірному багатству і глобальному впливу, майже себе не засвічує. І лише в періоди, коли виникають такі загрози, олігархи показують, хто в домі господар. Дж. Вінтерс застерігає, однак, що не слід плутати цей, хоча й найбільш м’який різновид олігархії, із пануючим майже в усіх країнах станом, коли багаті мають більше впливу на владу, ніж бідні. Особливість “олігархії всередині демократії” полягає “у наявності в олігархів близької до вето влади щодо будь-яких загроз сконцентрованому [в їхніх руках] багатству” [17].

**Урок 2.** Розмаїття видів олігархії, можливість утвердження персоналістичного олігархічного режиму як їхнього безпосереднього продовження, різне співіснування олігархій з правовим порядком і демократичним плюралістичним ладом – усе має бути враховане політичними аналітиками та політиками-практиками, якщо вони шукатимуть шляху до більш ефективного режиму (у тому числі й з точки зору проведення важливих суспільних реформ). Інтерес олігархів

завжди один і той самий – концентрація багатства і його захист; але способи захисту, як показують дослідники олігархій, є різні. Причому амплітуда їх коливання дуже велика: від утвердження одноосібної диктатури з ознаками султанізму до створення правової держави, яка утверджує принцип недоторканності приватної власності (з деякими поправками на регулятивні функції держави, які вона виконує з початку ХХ ст.) Для суспільства правова держава – це спосіб “приручення” олігархів, що передбачає певну міру компромісу з ними; а для олігархів – це єдиний спосіб зберегти (в розумних, тобто прийнятних для даного суспільства межах) своє багатство у довгостроковому вимірі. Відсутність розуміння необхідності такого компромісу рано чи пізно примусить суспільство покінчити із політичною сваволею у той самий спосіб, в який це неодноразово відбувалося в історії – через насильницьке повалення режиму.

**Висновок.** Кожна проблема в політиці пов’язана з зіткненням певних інтересів, і якщо її змістом є гальмування реформ, то слід подивитися, а хто в цих реформах зацікавлений: чи зацікавлені групи, які перебувають при владі, а отже можуть їх здійснювати; яким є політичний режим і чи допускає він до вирішення проблем інші суспільні групи, які шукають способів впливу на владу? У разі від’ємної відповіді, слід з’ясувати питання про наявність спільного інтересу владного олігархічного угруповання і решти суспільства та “збалансувати” їх будь-яким із доступних способів. Найкращим для обох сторін, звичайно, було би встановлення правового порядку, який один тільки може допомогти олігархам зберегти свою власність, хоча би і в дещо зменшеному вигляді. Нездатність усвідомити цей інтерес залишатиме суспільству один шанс – позбутися таких правителів повністю з наступним прийняттям жорсткого антимонопольного законодавства, яке стане запобіжником проти паразитування малочисельної меншості на тілі решти суспільства.

### **Література**

1. Юрчишин В. Відповідальність, політична воля і професійність уряду – головні чинники успіху «шведської моделі»: Коментарі експерта. [Електронний ресурс] / Василь Юрчишин. – 10 квітня 2009 року. – Режим доступу : [http://www.razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news\\_id=1369](http://www.razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news_id=1369).
2. Михальченко М. Політична система в Україні: що ми модернізуємо? [Інтернет-ресурс] / Микола Михальченко. // Віче. – №1. – 2011. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2358/>

3. Смірнова В. Проблемне поле реалізації політичної волі в теорії і на практиці [Електронний ресурс] / Валентина Смірнова // Освіта регіону. – 2011. – №4. – Режим доступу : [http://www.social-science.com.ua/публікація/631\\_Проблемне поле реалізації політичної волі в теорії і на практиці](http://www.social-science.com.ua/публікація/631_Проблемне_поле_реалізації_політичної_волі_в_теорії_і_на_практиці).

4. Політологія : підручник для вузів. [Текст] / А. Колодій, Л. Климанська, Я. Косміна, В. Харченко. За наук.ред. А. Колодій. – Вид. 2-е. – К.: Ельга, Ніка-Центр, 2003. – С. 51.

5. Смірнова В. Проблемне поле реалізації політичної волі...

6. Колодій А. Ф. Інтерес суспільний (громадський, публічний) / Енциклопедія державного управління. Том 8 : Публічне врядування [текст] / наук.ред.колегія: В. С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) та ін. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С.247-249.

7. Арістотель. Політика [текст] / Арістотель. – Київ: Основи, 2000. – С.110. (кн.4, V. 1; 1292a і 1292b); С. 111; (кн.4, V. 6–8, 1293a).

8. Арістотель. Політика. – С. 115 (кн.4, IX 4; 1295в)

9. Арістотель. Політика. – С.118 (кн.4, X 5; 1297a).

10. Brown, Alison. Popular Government and Oligarchy in Renaissance Italy, and: Lettere, 1487–1488 : review [internet-resource] / Alison Brown // Renaissance Quarterly Volume 60, Number 4, Winter 2007. – [http://muse.jhu.edu/journals/renaissance\\_quarterly/toc/ren60.4.html](http://muse.jhu.edu/journals/renaissance_quarterly/toc/ren60.4.html)

11. Fukuyama Fransis. The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution [text] / Fransis Fukuyama. – London: People Books, 2011. – 585 pp.

12. Fukuyama F. Origins of Political Order... Pp. 322; 327-335, 353-354; 373-385.

13. Johnson, Simon and James Kwak. 13 Bankers. The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown [text] / Simon Johnson and James Kwak. – Pantheon Books, 2010. – 304 pp.

14. Bill Moyers Journal: Simon Johnson and James Kwak on Real Financial Reform // Heather's blog. – April 18, 2010. – <http://videocafe.crooksandliars.com/heather/bill-moyers-journal-simon-johnson-and-jame>

15. Winters, Jeffrey A. Oligarchy and Democracy // The American Interest [Electronic resource] - № 7 (2) – November / December 2011. – <http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=1048>

16. Winters, Jeffrey Alan. Oligarchy [text] / Jeffrey A. Winters. – New York: Cambridge University Press, 2011. – 344 p.

17. Winters, Jeffrey A. Oligarchy and Democracy...



Бунник М. З.  
м. Львів

## ОЦІНЮВАННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ЕФЕКТИВНІСТЬ VERSUS ДЕМОКРАТИЧНІСТЬ

Реформування державного управління неможливе без вироблення адекватних критеріїв оцінювання його діяльності. За останні півстоліття управлінська наука виробила достатньо великий обсяг можливих способів вимірювання та оцінювання діяльності адміністративного апарату [2, 3, 4]. Загальновизнаною практикою став аудит адміністративної діяльності [1]. Останні тенденції, однак, у розвитку теорії та практики публічного врядування актуалізують питання вдосконалення інструментів оцінювання, розширення його критеріїв і їх адекватності.

Сучасні управлінські процеси не можна оцінювати за критеріями ефективності, економічності чи результативності в рамках концепції бюрократії індустріальних суспільств початку ХХ століття, не кажучи вже про відповідні критерії у тоталітарних режимах. Нові підходи до оцінювання адміністративних структур повинні опиратися на новий теоретичний фундамент, ключовими складовими якого мають бути: 1) критичний аналіз теорії бюрократії Макса Вебера, 2) концепція публічного врядування та 3) методологія аналізу публічної політики.

Критичний аналіз *теорії бюрократії* Макса Вебера має стосуватися насамперед двох аспектів: самодостатності бюрократичних структур та тотожності бюрократичного управління у публічному та приватному секторі. Виходячи з розмежування політики і управління Вебер трактував бюрократичний апарат як машину, яка без «гніву і пристрасті» виконує поставлені перед нею завдання [8]. Оцінювання за такого трактування зосереджується на ефективності виконання цих завдань. Тобто наголос робиться на тому як досягаються цілі, а не які саме цілі досягаються. Однак, аналіз управлінської практики показує, що управлінський апарат не тільки виконує політичні рішення, але й бере активну участь у їх підготовці, ефективність виконання рішення залежить від самого рішення (його мети, зацікавлених сторін тощо), і зрештою нікому непотрібне ефективне виконання поганих рішень. Це означає, що оцінювання ефективності діяльності адміністративного апарату не можна розглядати окремо від тих завдань, які він зобов'язаний виконувати.

Другий аспект, який потребує критичного аналізу у теорії Макса Вебера – це тотожність приватних і публічних бюрократичних структур. Вважається, що німецький соціолог побудував свою теорію бюрократії опираючись на досвід великих приватних корпорацій. Тож логіка функціонування бюрократичного апарату у приватному і публічному секторі мала б бути однаковою. Таке розуміння вважалось незаперечним до кінця ХХ століття. Ще представники нового публічного менеджменту у 90-х роках намагалися реформувати публічний сектор за аналогією до реформ у приватному [5]. Щодо технічної сторони функціонування бюрократичних структур, то, справді, вона у обох секторах є подібною. Відмінність стосується цілей, які стоять перед ними. Для приватного підприємства основним завданням є заробляння грошей. Прибуток є найважливішим критерієм оцінювання його діяльності. Публічна адміністрація не заробляє гроші. Вона є інструментом реалізації *публічної політики* і надає послуги, які знаходяться поза дією ринкових механізмів (Ми не можемо через ринкові трансакції виміряти вартість роботи державного службовця чи державної установи) [6]. Тож ефективність у економічному сенсі не може бути основним критерієм оцінювання діяльності публічної адміністрації. Вона, якщо і є важливим критерієм, то у будь-якому випадку – недостатнім.

Визнанням вище зазначених особливостей функціонування адміністративних структур стала концепція *публічного урядування* [7], яка з'явилася як наслідок невдач *нового публічного менеджменту*. Ця концепція відмовляється від чіткого розмежування політики і управління, як сфер де, відповідно, приймаються і виконуються рішення. Вона розширює як коло суб'єктів прийняття рішень, так і їх виконання. Шляхом залучення різноманітних зацікавлених суспільних акторів політика збільшує відповідність рішень потребам громадян, а управління покращує ефективність їх виконання. Координація між зацікавленими сторонами здійснюється шляхом горизонтальної взаємодії за мережовим принципом. Адміністративний апарат виконує не тільки безпосередньо виконавчі функції, але й цілепокладаючі і координуючі. Оцінювання публічного адміністрування за таких обставин повинно включати не тільки критерії ефективності і результативності, але й відкритість, прозорість, підзвітність, підконтрольність, чутливість до вимог громадян, зорієнтованість на згоду, найширше залучення як окремих громадян так і зацікавлених груп. Основним критерієм стає не ефективність, не кількість зароблених чи зекономлених коштів, а відповідність управлінського процесу та

результатів очікуванням громадян і міра задоволення їх потреб, тобто досягнення цілей публічної політики.

Розвиток *аналізу публічної політики* як прикладної суспільної науки дає ще одну підставу для переосмислення критеріїв оцінювання адміністративних структур. Діяльність адміністративних структур розглядається тут в контексті аналізу суспільних проблем, процесу пошуку альтернатив їх розв'язання, прийняття і реалізації публічних рішень, оцінювання їх результатів. Технократичні критерії оцінювання, які були вироблені в рамках системного підходу, і які орієнтуються на кількісні параметри діяльності адміністрацій, доповнюються цілим рядом критеріїв, які часто називають політичними. Ці критерії стосуються не тільки взаємин між адміністративним апаратом і громадськістю при виробленні цілей публічної політики та оцінювання її результатів, але й відносин всередині управлінських структур між різними рівнями ієрархії та на різних етапах здійснення публічної політики. Це критерії довіри, відкритості до дискусій, зорієнтованості на згоду та пошук компромісу.

Отже, аналіз нових теоретичних напрацювань в сфері публічного адміністрування показує, що звичні критерії оцінювання, такі як ефективність і результативність у сучасних умовах є недостатніми. Адекватне оцінювання повинне включати ряд критеріїв, які можна загалом окреслити як демократичність. Введення цих критеріїв є важливим не тільки з огляду на те, що демократичність доповнює ефективність, але й тому, що вона зрештою є необхідною умовою останньої.

### Література

1. Аудит адміністративної діяльності: Теорія і практика / пер. з англ. В. Шульга. – К.: Основи, 2000. – 190с.
2. Вайс, Керол Г. Оцінювання: Методи дослідження програм і політики / пер. з англ. Р. Ткачука та М. Корчинської, наук. ред. ... О. Кілієвич. – К.: Основи, 2000 – 671 с.
3. Ведунг Е. Оцінювання державної політики та програм / пер. з англ. В. Шульга. – К.: Всеуито, 2003. – С. 91.
4. Ефективність державного управління: монографія./ за ред. І.В. Розпуненка. – Кол. авт.: Ю.М. Бажан, О.І. Кілієвич, О.В. Метис. – К.: КІС, 2002. – 420 с.
5. От Бюрократической волокиты к результатам – создание правительства, которое лучше работает и меньше стоит / Классики теории государственного управления: американская школа/ Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. - М.: Узд-во МГУ, 2003. – с. 713-723.

6. Mises L. von Die Бюрократіе [Text] / L. von Mises. – Sankt Augustin: Academia Verlag, 2004. – S. 61.

7. What is good governance? // United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific [інтернет-ресурс] // Режим доступу: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

8. Weber M., Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Sociologie [Text] / M. Weber. Тьбінген: Mohr, 1980. – S. 551-579.

**Аблонский Д. Є.  
м. Львів**

## **ПРОБЛЕМАТИКА УТВЕРДЖЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ В ДЕРЖАВНІЙ ПОЛІТИЦІ**

Права людини і основні свободи – найвищі суспільні цінності від яких відштовхується сучасна демократична держава. Права людини сприяють нормальному існуванню та розвитку особистості в суспільстві, ґрунтуючись на важливих засадах моралі і права. Проблема захисту основних свобод і прав людини існує в історії з давніх часів. Важливе дослідження зробив Аристотель; у трактаті «Політика» він наголошує на трьох важливих ознаках громадянина: “свобода, статки й чеснотливість” [1; с. 112]. За Д. Локком, права і свободи людини відносяться до природних прав. І. Кант називає цю угоду первісною і підкріплює її поняттям громадянського суспільства. Концепція правової держави передбачає підконтрольність та обмеження влади і панування права, пріоритет прав і свобод людини. Засновник концепції народного суверенітету Ж.-Ж. Руссо ствердив, що люди є вищі за державну владу. У зв’язку з тим, народ повинен контролювати владний процес, а також мати право висувати або відкликати своїх депутатів із парламенту. Ці динамічні погляди мислителів були розвинені американськими просвітниками Б. Франкліном і Т. Джефферсоном та юридично закріплені у Декларації незалежності де стверджено так: “Ми вважаємо самоочевидними такі істини: усі люди створені рівними і всі наділені Творцем певними невід’ємними правами, до яких належать життя, свобода і прагнення до щастя. Для забезпечення цих прав люди встановили уряди, що здійснюють справедливую владу зі згоди керованих...” [2; с. 18]. Пізніше з’явилися Конституція США, Білл про права, французька Декларація прав людини і громадянина, міжнародні

правові документи, конституції правових держав. Серед них – Конституція України від 28 червня 1996 року.

Загальна декларація прав людини, прийнята Організацією Об'єднаних Націй (1948 р.) та Європейська конвенція з прав людини і основних свобод (1950 р.), проголошують не просто “свободу”, “рівність” і “право на слово”. Поруч з ними розташовані поняття гідності та соціального забезпечення: права на свободне пересування, справедливий суд, охорону здоров'я, безкоштовну освіту, компенсацію з безробіття, забезпечення житлом та предметами першої необхідності, економічне право справедливого розподілу природних ресурсів й політичне – на створення громадських організацій. В Європейській конвенції, що було ратифіковано Законом України (№ 475/97-ВР від 17.07.97), у ст. 1 стверджується так: “Держави – учасниці Європейської конвенції з прав людини і основних свобод зобов'язалися гарантувати кожній людині, яка підлягає під її юрисдикцію, права і свободи, які чітко визначені в першому розділі” [3, с. 1]. Відповідно і в Конституції України (1996 р.), де центральне місце займає II розділ: “Права, свободи та обов'язки людини і громадянина”. Проте слід визначити, що коло двох десятиліть конституційні закони слабо та однобоко втілювалися українськими політиками-демагогами, а завдяки бюрократам-корупціонерам об'єктивно залишалися декларативними. Затвердження прав людини пов'язано з державною політикою яка повинна гарантувати не тільки впровадження новітніх технологій, але й відкритості доступу до інформації, вдосконалення правової бази та судочинства, створення чіткого механізму, що забезпечив би підпорядкованість кожного елемента принципам конституційних законів та інших нормативно-правових документів. Державна політика – це конкретне втілення цінностей. Для досягнення цієї мети необхідним є не тільки переформування системи влади за принципами підзвітності, відкритості, прозорості та стриманого механізму балансів та рівноваги. Поруч з тим, державна політика повинна поставити акцент на європейських принципах пропорційності та переваги приватних інтересів над комерційними. Відповідно до міжнародних угод, що відштовхуються насамперед від демократичних цінностей, де центральне місце займають права і свободи людини, підтверджуючи чіткі наміри стратегії євроінтеграції, головуючи в ОБСЕ на сьогодні, Україна, вдосконалюючи механізми захисту прав людини на міжнародній арені, повинна гарантувати й на своїй території верховенство права, законність, права і свободи людини на рівні країн-членів Європейського Співтовариства. Права людини мають зайняти

центральне місце у всіх сферах життєдіяльності – громадських організаціях, владних та комерційних структурах.

В той час як концептуальні засади прав і свобод людини враховують у розробці політики та законодавства, їх утвердження в реальній площині проходить з труднощами. Чималу роль відіграє відсутність адекватних науково-методологічних розробок державної політики в Україні.

Ще наприкінці ХХ століття міжнародні дослідники помітили зростання ентропії проблеми захисту прав і свобод людини в Україні. Як свідчення про актуальність проблеми захисту прав людини, контент-аналіз публікацій у ЗМІ і теленовинах виявляє порушення громадянських прав та свобод, підтверджує феномен взаємної конвертації влади і власності, неправомірну практику прихованих групових інтересів, акти перевищення повноважень представниками державних силових структур та порушення законності, відмови в прокурорських позовах, несправедливість судових рішень та вибірковість судочинства. Що свідчить, що державна повинна вдосконалювати шляхи гарантування прав і свобод людини в Україні. Утвердження та захист прав і свобод людини повинно відбуватися за підтримкою дієвої державної політики.

Міжнародні оцінки з питання наявності прав і свобод людини в Україні залишаються варіативними й у великій мірі залежать від компетентності пошуковців, методів дослідження, громадянської та культурної приналежності експертів та інших критеріїв. Поряд з критикою західних політиків та заокеанських мас-медіа, виступи східних політологів з приводу утвердження прав і свобод людини в Україні впродовж останніх років залишаються позитивними.

Є думка, що імплементація стратегічних цілей і захисту основних свобод і прав людини має спиратися на найкращі ідеї суспільної науки. На думку світових лідерів, запровадження цільових програм, створення науково-просвітницького простору, набуття компетентності з питань прав людини молоддю і старшим активним населенням, є найкращою інвестицією у людський потенціал та впливає на становлення громадянського суспільства. Повстає низка гострих питань серед яких: функціональна оптимізація судочинства та правосуддя, впровадження третейського суду, вдосконалення сучасного законодавства й судових процедур та попередження корупції. Поряд з тим, суспільство турбують проблеми втілення стратегії європейської регіональної системи захисту прав людини та укріплення адвокатури як суспільного інституту.

Між тим, система владних інститутів в Україні зберігає за собою застарілу практику. Представники бюрократії продовжують відкрито демонструвати порушення принципів моралі і законності. Водночас, політики дають перевагу таким заходам впливу як примус та перешкоджання, слабо використовуючи переконання. Такий політичний підхід явно негативно впливає на розвиток громадянського суспільства й ліберально-демократичних цінностей.

Очевидно, кожен громадянин правової демократичної держави може взяти на себе відповідальність відстоювати загальновизнані ідеали прав і свобод людини. Викоренення менталітету раболіпства, традиційно втіленого в українське суспільство з часів монголо-татарського іга й тоталітаризму, залишатиметься насамперед етично-виховним пріоритетом сімейного інституту. Аристотель аргументував це просто: “бо ніхто з вільних не хоче терпіти рабство” [1; с. 114]. Проте, вагомість впливу державної політики на суспільство є у більшій мірі очевидним. Однак, зміни не проходять без роботи законодавців, правоохоронців та практики справедливого суду.

### Література

1. Аристотель. Політика Пер. З давнього. Та передм. Кислюка. – К.: Основи, 2000. – 239 с. : іл.
2. Політологія. Кн. перша: Політика і суспільство. Кн. друга: Держава і суспільство / А. Колодій, В. Харченко, Л. Климанська, Я. Косміна. – Київ: Ельга-Н, Ніка-Центр, 2000. – 584 с.
3. Режим доступу [Ел. Ресурс] : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004).

**Алмашій В. В.**  
*м. Львів*

## **УКРАЇНСЬКО-СЛОВАЦЬКІ МІЖДЕРЖАВНІ ВІДНОСИНИ: СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК**

Набуття Україною державної незалежності 1991 року набагато посилило значення міжнародних факторів в її суспільно-політичному, економічному і культурному розвитку. Розв’язання великої низки проблем, що постають перед країною, перейшло у сферу міждержавних взаємин – двосторонніх і багатосторонніх. Прикордонні країни - найближче зовнішнє середовище, від взаємодії з яким безпосередньо залежить мир і стабільність на всій периферії кордонів України, її

нормальний внутрішній розвиток, безперешкодне і широке спілкування з зовнішнім світом [1, 840]. Словацька Республіка - безпосередній західний сусід України. Рівень двосторонніх українсько-словацьких відносин міждержавного співробітництва повністю відповідає цивілізованим стандартам стосунків розвинених європейських демократій, незважаючи на те, що ця невелика центральноєвропейська держава майже в десять разів поступається Україні масштабами території та чисельністю населення [2]. Широкі можливості для всебічної взаємовигідної співпраці між Україною і Словаччиною зумовлені багатьма об'єктивними чинниками: наявністю спільного кордону, глибокими історичними, культурними та традиційними господарськими зв'язками народів, існуванням численної української національної меншини в Словаччині та словацької в Україні. Сторони уклали десятки міждержавних [3, 4], міжурядових [5, 6], та міжвідомчих документів, які регулюють співробітництво у сферах двосторонніх дипломатичних відносин, правового оформлення державного кордону, повітряного сполучення, сприяння і взаємного захисту інвестицій, охорони здоров'я і медичних наук, ветеринарної медицини і захисту рослин.

Новітня історія українсько-словацьких міждержавних відносин бере початок з 1 січня 1993 року. Саме тоді на політичній карті європейського континенту і з'явилася нова незалежна держава – Словацька Республіка. Особливого значення набуває розвиток двосторонніх відносин України зі Словацькою Республікою в умовах її членства в Європейському Союзі [7].

З історичних джерел спостерігаємо, що словацькі, як і чеські, владно-політичні сили заздалегідь впродовж 1990-1992 років готувалися до усамостійнення своїх республік через договірне припинення федерального союзу в рамках Чехословаччини й, відповідно, налагоджували попередні контакти із зарубіжними державами, в тому числі і незалежною Україною [8].

Під час перебування Президента Словацької Республіки М.Ковача з офіційним візитом у м.Києві підписано Президентом України Л.Кравчуком та Президентом Словацької Республіки М.Ковачем в Києві 29 червня 1993 року Договір про добросусідство, дружні відносини і співробітництво між Україною та Словацькою Республікою, ратифікований постановою Верховної Ради від 24 лютого 1994 року. Так, у статті 1 договору зазначено: «Договірні Сторони розвиватимуть свої відносини як дружні держави. Вони будуватимуть відносини між собою на основі принципів суверенної рівності,



територіальної цілісності та політичної незалежності, непорушності існуючих державних кордонів...» [4].

Серед перспективних напрямів українсько-словацьких відносин було визначено розвиток міжрегіональних і транскордонних зв'язків. Українсько-словацькі відносини відчутно активізувалися і увійшли в якісно новий етап розвитку з обранням у 1999 року вперше всенародним волевиявленням Президентом Словацької Республіки Р. Шустера - щирого поборника зміцнення словацько-українського співробітництва [9].

На сьогоднішній час позитивний розвиток двосторонніх економічних відносин об'єктивно обумовлений і відомими вже географічним сусідством, і спільністю інтересів. Так, наприклад, обидві країни є транзитними партнерами у постачанні енергоносіїв до інших європейських країн і зацікавлені зіграти свої ключові ролі у реалізації проекту Євро-Азійського нафтогазотранспортного коридору, у збереженні теперішніх маршрутів постачання до Європейського Союзу російського газу. Повністю співпадають інтереси в транспортній галузі, три з дев'яти транс'європейських транспортних коридорів проходять через українську територію, а один з них і через словацьку. Спільне використання для розвитку економіки положення країн, через які сполучається Азія з Європейським Союзом, передбачає симетричний розвиток транспортної інфраструктури та транзитних можливостей, що стане ще актуальнішим з початком функціонування зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом. На черзі має стати розвиток промислової та сільськогосподарської кооперації між Україною та Словацькою Республікою [10].

До вагомій та складовій частини міждержавного співробітництва України і Словацької республіки належать також міжрегіональні і транскордонні зв'язки, які мають певну самостійність, але не можуть розвиватися поза існуючим законодавчо-нормативним полем держави. Дослідники цей вид співробітництва вважають окремим підрівнем українсько-словацьких взаємовідносин. Взаємодія регіональних і місцевих органів державної влади і самоврядування України і Словацької республіки відбувається різнопланово та різнобічно за допомогою багатьох напрямків діяльності.

З проведеного аналізу літератури спостерігається, що з боку Словаччини наша країна відчуває постійну підтримку прагнень України стати членом Євросоюзу, причому у питанні підтримки шляху України до Європейського Союзу всі гілки словацької влади демонструють єдність та однозначність. Підтримка євроінтеграційних прагнень України

закріплена у Програмі діяльності Уряду Словацької Республіки на 2010-2014 роки в якій, зокрема, зазначається, що „Словаччина буде й надалі активно підтримувати інтеграційні та модернізаційні наміри свого найбільшого сусіда – України, адже безпечна, економічно прогресуюча, демократична та вільна Україна являє собою важливий елемент загальноєвропейської стабільності... Словаччина підтримуватиме розвиток співпраці у рамках „Східного партнерства” та надання конкретної інтеграційної перспективи Україні” [10].

Україна і Словацька республіка зацікавлені у взаємному стабільному співробітництві в економічній, політичній та інших сферах діяльності. Обидві країни налаштовані на динамічний розвиток двосторонніх міждержавних відносин, пошук можливостей регіонального інтеграційного зближення та інтенсифікацію співробітництва в загальноєвропейських структурах. Отже, ключовим пріоритетом зовнішньої політики України повинна і надалі залишатися європейська інтеграція, яка передбачає проведення системних реформ у всіх сферах життя у відповідності з нормами і стандартами Європейського Союзу.

### **Література**

1. Горлач М.І., Кремень В.Г. Політологія: наука про політику К.: Центр учбової літератури, 2009. — 840 с.
2. Литвин В. Українсько-словацькі відносини: історія та сучасність // Голос України. - 4 жовтня 2003 р.
3. Договір про добросусідство, дружні відносини і співробітництво між Україною та Словацькою Республікою. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
4. Договір між Україною та Словацькою Республікою про спільний Державний кордон. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
5. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Словацької Республіки про економічне, промислове та науково-технічне співробітництво. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
6. Угода між Урядом України та Урядом Словацької Республіки про принципи співробітництва та умови взаємовідносин в галузі транспорту. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
7. Максимець В.Є. Українсько-словацькі відносини на сучасному етапі // Слов’янський вісник: збірник наукових праць. Серія «Історичні та політичні науки» / Рівненський інститут слов’янознавства Київського славистичного університету. – Рівне, РІС КСУ, 2011. – Випуск 12. 206 с.

8. Україна в міжнародних відносинах. Енциклопедичний словник-довідник. Випуск 2. Предметно-тематична частина: Д-Й / Відп. ред. М. М. Варварцев. — К.: Ін-т історії України НАН України, 2010. — 52 с.

9. Віднянський С. В., Сергієнко Т. С. Українсько-словацькі відносини: здобутки і перспективи // Науковий вісник Дипломатичної академії України. — К., 2002, вип. 7.

10. Гаваші О. Україна була першою державою, що визнала незалежність Словаччини. // Режим доступу: // Режим доступу: <http://zakarpatty.net.ua>.

Гуменюк А. І.

м. Львів

## ПРОМИСЛОВИЙ ТУРИЗМ ТА ЙОГО ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ НА ПРИКАРПАТТІ

Сьогодні Прикарпаття пропонує чимало екскурсійних об'єктів та туристичних маршрутів, різноманітні програми перебування – екскурсії, відвідування театрів, спортивних видовищних змагань тощо. І область, і місто Івано-Франківськ, мають що запропонувати відвідувачам – в цьому можна переконатися, якщо ознайомитися, наприклад, з ресурсами Інтернет- сайтів. Визначні пам'ятки Прикарпатського краю здавна привертати увагу як видатних письменників, художників, видатних діячів, так і чисельних туристів.

Окрім історико-географічного, гідрологічного та бальнеологічного, геологічного, мінералогічного, геоботанічного, екологічного видів туризму, Прикарпатський край може запропонувати потенційним туристам знайомство із своїм промисловим комплексом, що є одним із найбільших в західному регіоні нашої державі, а по деяких параметрах – й унікальним.

Дана пропозиція є цікавою та перспективною з точки зору розвитку в краї промислового виду туризму (або за іншими джерелами – технологічного, туризму). Сутність його полягає в тому, що в якості екскурсійних об'єктів використовуються звичайні промислові підприємства, де в ролі атракцій постають виробничі цикли, технологічні процеси, результати роботи підприємств, а також наслідки їхнього впливу на навколишнє середовище (в цьому випадку промисловий туризм поєднується з екологічним). Також однією з головних функцій промислового туризму є підняття іміджу самого підприємства (власна реклама).

Промисловий туризм не є чимось новим. Якщо казати про райони старих гірничих розробок, то їх використовують в туристичній галузі вже давно й активно – в Австрії, Польщі та Чехії. Неподалік Бірмінгему (Велика Британія) існує цілий музей під відкритим небом – своєрідний куточок «старої промислової Британії». А соляні шахти дуже корисні для лікування астми – прикладом може бути копальня Велічка (Польща), а також аналогічні українські солекопальні в Солотвині (Закарпаття) та Артемівську (Донеччина). Отож у перспективі розвиток туризму в промислових містах – це додаткові надходження до місцевих бюджетів та додаткові робочі місця.

Розвиток деревообробної промисловості є традиційним і пріоритетним напрямком промислового виробництва в області.

Серед найменувань основних видів продукції галузі – деревостружкові та деревоволокнисті плити, фанера клеєна, пиломатеріали, дерев'яна тара, столярні вироби, паркет, ламель, шпон та ін.

Обробкою деревини та виробництвом виробів з неї займається 90 великих та середніх підприємств області та більше 300 малих підприємницьких структур, які зосереджені в основному у Надвірній, Вигоді, Брошневі, Верховині, Івано-Франківську.

Одним із провідних є ТОВ «Уніплит» (сmt. Вигода), яке спеціалізується на випуску деревноволокнистих плит, фанери, пиломатеріалів. Підприємство стабільно працює в напрямку вдосконалення технологій та обладнання, збільшення продуктивності виробництва, покращення якості продукції та зменшення негативного впливу на навколишнє середовище.

Понад 20 відсотків загального обсягу промислового виробництва області припадає на продукцію хімічної та нафтохімічної промисловості.

Ріст обсягів промислового виробництва в галузі обумовлений виведенням на проектний режим нових виробництв на ТОВ «Карпатнафтохім».

Виробничу діяльність в галузі здійснює 40 підприємств основного кола з чисельністю працюючих близько 4 тис.

Серед найбільших виробників галузі ТОВ «Карпатнафтохім», ЗАТ «Лукор», «Калуський дослідно-експериментальний завод» інституту хімії поверхні АНУ, дочірнє підприємство «Орісіл-Калуш» ТОВ «Орісіл», ТОВ «Карпатсмоли», ПАТ «Завод ТОС «Барва», ПАТ «Живиця», ЗАТ «Поліком».

Основними пріоритетами розвитку галузі є: освоєння виробництва нових конструкційних і функціональних матеріалів; відновлення та розвиток виробництва малотоннажної і тонкої хімії; реконструкція підприємств та впровадження ресурсозберігаючих екологічно чистих технологій.

На державному підприємстві ВО „Карпати” збільшено виробництво електрокабельної продукції для легкових автомобілів „Skoda” та “Volkswagen”.

ТОВ “Електролюкс-Україна”, продовжує нарощення випуску широкого асортименту автоматичних пральних машин торгової марки “Zanussi” та “Electrolux”.

На ТОВ “Тайко Електронікс Юкрейн Лімітед” шляхом розширення виробництва електрокабельної продукції для сучасних транспортних засобів збільшено кількість працюючих до 500 чол., змонтовано додаткові лінії по виготовленню електроджгутів.

На ПАТ “Івано-Франківський арматурний завод” освоєно виробництво конкурентоздатної трубопровідної арматури, зокрема нової серії затворів з нержавіючої сталі для атомних електростанцій.

ПрАТ “Івано-Франківський локомотиворемонтний завод” удосконалило та виготовило для обслуговування залізничної мережі нову уніфіковану автомотрису, яка призначена виконувати будівельно-монтажні роботи, установлювати та ремонтувати електрообладнання та перевозити робочі бригади.

Підприємства машинобудівної галузі спрямовують свою діяльність на освоєння інноваційних видів продукції, яка в структурі реалізованої інноваційної продукції області займає більше половини.

Основний потенціал машинобудування області сконцентровано в містах Івано-Франківську, Калуші та Коломиї.

Значна частина туристів, що приїжджають в регіон – це підприємці. Багатьом з них було б цікаво зазирнути у виробничий процес значно глибше. У зв’язку із цим постає питання про розвиток такого виду туризму на теренах краю, оцінки його перспективності, ресурсної бази й напрямків. Дійсно, дана пропозиція достатньо серйозна й здатна закласти основи розвитку промислового туризму в регіоні, при чому, як внутрішнього, так й зовнішнього.

Крім того, є ціла категорія студентів технічних, економічних, природничих спеціальностей, котрим екскурс на виробництво не просто цікавий, але й корисний для майбутньої роботи.

Отже, співробітництво між промисловістю й туристичною галуззю тільки починається, але воно повинне стати економічно

вигідним двом сторонам. Залучення в туристичну мережу регіону діючих промислових підприємств, створення реєстру пам'яток промислової архітектури, виявлення та облаштування для відвідування історичних промислових ландшафтів сприятиме формуванню нового іміджу Прикарпаття, надасть додаткових можливостей у плані залучення туристів. Окремі приклади промислового туризму в Україні, що вже мають місце, поки що не вийшли за межі окремих регіонів, ще не отримали поширення по всій країні.

**Євтушок С. М.**  
*м. Львів*

### **ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ БЛАГОДІЙНИХ СТРУКТУР ІЗ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ГЕНЕЗИС, СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ**

Дослідження проблем формування та функціонування благодійних структур у їх взаємодії з органами державного управління, дозволяє визначити основні аспекти проблематики. Зокрема, благодійність розглядається як органічна складова суспільного життя народів Європи. На ранніх етапах формування суспільних інституцій у процесі європейського державотворення благодійність потребувала гарантій чесного та відповідального використання заповіданих ресурсів при зміні поколінь. Роль гаранта могли виконувати тільки *владні установи*, органи державного управління, існування та діяльність яких характеризувалися певним достатнім щодо виконання своїх функцій рівнем стабільності та наступності. *Державні владні установи та муніципальні влади*, таким чином, стали *безумовними учасниками* взаємовідносин благонадавача та благоотримувача.

Античний світ створив стабільну основу для християнської благодійності – цілий ряд законів та інституційних форм, що пройшли випробування часом. Прийняття християнства Римською імперією сприяло розширенню сфери дії та зміцненню засад благодійності. Ставлення до багатства та бідності, до відповідальності сильних світу цього перед слабшими як до почесного обов'язку, поширене в східній частині Римської імперії, зазнало серйозних змін. У пізніший період Середньовіччя ця спадщина була сприйнята й істотно перероблена в Західній Європі. Інституційні та законодавчі структури, що склали засади пізніших західноєвропейських благодійних установ, також були визначені та оформлені в правовому та організаційному плані.

Одночасно з секуляризацією благодійності відбувався процес посилення відповідальності благодійних закладів перед місцевою владою, що створювала міські фонди допомоги нужденним, які багато в чому стали прообразами сучасних комунальних благодійних установ.

Ідея благодійних інституцій глибоко закорінена як у європейській свідомості, так і в свідомості населення нехристиянських країн інших регіонів світу. Навіть в тих країнах, де традиція приватної благодійності з будь-яких причин уривалася, вона з часом обов'язково відроджувалась знову. На сучасному етапі розвитку суспільства благодійні фонди відіграють певну, часом значну, роль у взаємодії держави і ринку, що динамічно змінюється.

У правовому контексті, попри володіння значними коштами, благодійні інститути повсюдне не володіють повною самостійністю, оскільки залежать від законодавчої системи та різних інших регулятивів, вироблених державою, а їх багатство значною мірою визначається успіхами інших галузей економіки. Попри те, що благодійні фонди управляються приватними структурами, вони є не автономними установами, а органічними елементами суспільства, в якому вони функціонують. Міцне становище системи благодійних структур забезпечується наданою державою легітимністю, що обумовлює значну роль осередків благодійності у підтримці плюралістичного громадянського суспільства та їх здатність надавати ті суспільні блага, які ані держава, ані бізнес не є в змозі запропонувати суспільству.

Світовий досвід інституалізації благодійних установ засвідчує, що благодійні фонди ніколи не були захищені від державного втручання, не були вільні від доброї волі нових донорів, готових створювати нові благодійні установи і переказувати свої кошти на їхні рахунки. Отже, для легітимного існування благодійних фондів необхідна розумна соціальна політика держави і високий ступінь фінансової прозорості. У довгостроковій перспективі легітимність благодійної установи базуватиметься на її солідній історії, багаторічній діяльності, спрямованій на благо суспільства. Водночас і цього може виявитися недостатньо без широкої суспільної підтримки, без готовності суспільства миритися з неординарним статусом благодійних установ, адже їх діяльність не залежить ані від ринкового попиту, ані від результатів політичного голосування.

Благодійні фонди не ізольовані від дії ринкових сил і не гарантовані від можливого небажання демократичної більшості миритися з їх існуванням, але суспільство повинне усвідомлювати їх істинну роль та можливості у взаємодії з органами державного

управління, місцевого самоврядування та підприємницькими структурами позитивно впливати на важливі сегменти життя громади, суспільства, держави та брати активну участь у створенні позитивної перспективи сучасного європейського буття.

Подолати індиферентність, скепсис або навіть протидію населення, а також представників влади і підприємництва, місцеві благодійні фонди повинні поєднувати в своїй діяльності два підходи:

– проєктний принцип – в залученні та розподілі коштів, який припускає фінансування проєктів, швидкий позитивний ефект від яких очевидний;

– систематичну роботу щодо підтримки регіональних благодійних та інших некомерційних структур, зокрема, новоутворених, і стимулювання соціальної активності населення регіону.

Підтримка невеликих короткотермінових проєктів дозволяє сформувати у партнерів благодійних фондів і у громадськості уявлення про ефективність роботи благодійних структур і про критерії оцінки ефективності проєктів. Крім того, така політика дає засобам масової інформації стимули і приводи для висвітлення спільної діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування з благодійниками та підприємництвом, інформування населення про реалізовані соціальні проєкти. Бажано, щоб така діяльність не обмежувалася підтримкою одного або декількох тематичних напрямів. Принципом відбору напрямків повинна бути очікувана ефективність, тож слід підтримувати ті проєкти, які можуть дати відчутні результати.

Законодавство щодо благодійних та інших некомерційних структур у розвинених країнах світу швидко розвивається у напрямку створення правового поля, необхідного для вільного та продуктивного функціонування структур громадянського суспільства, благодійних – у тому числі. Характерними для більшості європейських країн, є тенденції до гнучкого визначення форм благодійних та інших некомерційних структур, яке обмежує необхідність в додаткових організаційних формах.

Основними проблемами функціонування благодійних та інших некомерційних структур є, зокрема, необхідність зміни базового рамкового законодавства для забезпечення спрощеної реєстрації та відповідних стандартів звітності. Необхідно вдосконалити регулятивні рамки щодо благодійних та некомерційних організацій для заохочення їх діяльності. Проблемним залишається вдосконалення режиму оподаткування відносно благодійних структур і донорів для підтримки їх стійкості. Удосконалення системи державного субсидування для



забезпечення більш ефективного надання суспільних послуг є загальною проблемою, над вирішенням якої працюють уряди європейських країн.

Інноваційні підходи та технології благодійної діяльності обумовлюють необхідність тісної взаємодії благодійних структур, підприємництва та органів державного управління в реалізації сучасної ролі благодійництва, характерної для розвинених країн світу. Органи державного управління повинні активізувати свою участь у поширенні та запровадженні, зокрема корпоративної благодійності на засадах соціального партнерства та венчурної філантропії, технологій спонсорінга та фандрайзинга з метою підвищення ефективності благодійної діяльності. Зокрема, органи державного управління в стані забезпечити актуальною інформацією у сфері благодійності підприємців з правових, податкових питань та питань зв'язків з громадськістю, що є важливим інструментом благочинної діяльності, отримати який прагнуть підприємці, ознайомлені з досвідом розвинених країн світу. Розробка та поширення матеріалів, щодо інструментів і практики благодійності, пояснення та ілюстрація переваг, які надає благодійна діяльність, допоможуть підприємницьким структурам стати відповідальними донорами та призведуть до розвитку благодійної діяльності в середовищі підприємців України. У співпраці з провідними корпораціями, окрім інструментів, потрібних для впровадження благодійної діяльності, необхідно також розробляти та проводити тренінги для представників організацій громадянського суспільства, які прагнуть більш ефективно розвивати партнерство з підприємництвом.

**Жигадло В. В.**

*м. Львів*

### **ВПЛИВ ВИБОРЧИХ СИСТЕМ НА РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ (НА ПРИКЛАДІ КРАЇН ВИШЕГРАДСЬКОЇ ГРУПИ)**

Розвиток місцевого самоврядування в країні обумовлюється багатьма факторами: від якості правового поля та рівня політичної культури до ресурсної бази та виконавської дисципліни. Однією із функцій самоврядування є представницька, яка полягає в тому, що обрані представники регіональних рад представляють інтереси відповідної громади, а вже потім реалізують решту функцій –

нормотворчу, установчу, організаційно-розпорядчу, економічну, соціальну, політичну тощо.

У цьому руслі важливо зрозуміти, що за таких умов відправною точкою у діяльності будь-якого представницького органу є вибори, а точніше – сукупність процедур, за якими відбувається трансформація волі виборців у представницькі мандати, тобто виборча система. Тому необхідно прослідкувати залежність між видом виборчої системи та розвитком самоврядування.

Оскільки близькими в соціокультурному, історичному плані до українських реалій вважаються країни Вишеградської групи, то аналіз зв'язку між виборчою системою та самоврядуванням у Польщі, Чехії, Словаччині та Угорщині може стати базисом для подальших перспективних досліджень щодо зміни виборчої системи до обласних рад в Україні.

Загалом, виборчі системи у країнах Вишеградської групи до органів місцевого самоврядування регіонального рівня були сформовані за результатами адміністративних реформ у цих країнах у рамках виконання зобов'язань, передбачених для країн-кандидатів на вступ до ЄС та пристосування до системи NUTS – «Номенклатури територіальних одиниць для цілей статистики». Після цих змін відповідно реформоване виборче законодавство встановило такі виборчі системи:

– у Польщі – пропорційна виборча система з напіввідкритими списками та преференційним голосуванням за 1 кандидата і методом д'Ондта при розподілі мандатів;

– у Чехії – пропорційна виборча система з напіввідкритими списками та преференційним голосуванням за 4 кандидатів і модифікованим методом д'Ондта при розподілі мандатів;

– у Словаччині – мажоритарна виборча система за принципом відносної більшості у багатомандатних виборчих округах;

– в Угорщині – пропорційна виборча система із закритими списками у двох багатомандатних виборчих округах та використанням модифікованого методу Сен-Лагю при розподілі мандатів.

Прослідкувати роль виборчих систем у розвитку самоврядування можна через їх зв'язок із критеріями демократичності та ефективності самоврядування, які можна вважати виразниками концепції доброго врядування. До них варто віднести:

1) критерії демократичності: явка виборців; кількість кандидатів на один депутатський мандат; кількість кандидатів на 10 тис. населення; середня кількість виборчих списків в одній адміністративно-

територіальній одиниці; рівень партійного представництва за результатами виборів;

2) критерії ефективності: середній приріст ВВП на душу населення; середній приріст безробіття; середній приріст витрат на охорону здоров'я; середній приріст зареєстрованих у поліції злочинів; рейтинги корупції; індекс задоволеності стандартами життя.

Одним із критеріїв демократичності самоврядування є участь населення у виборах – кількість виборців, що взяли участь у голосуванні (явка виборців). Як видно з табл. 1, явка виборців є вищою, природно, на виборах до представницького органу країни у всіх чотирьох державах і в середньому складає 59,5%, при чому у всіх країнах приблизно рівні високі показники. В той же час, на місцевих виборах середня явка виборців складає лише 36,6% і зумовлена низькими показниками у Словаччині (в середньому 22,3%), тоді як в інших країнах вона складає 41,3% [1, 5, 6, 8]. Отже, за критерієм явки виборців на виборах до місцевих органів влади показники є вищими у країнах із пропорційною виборчою системою, що сприяє більшій зацікавленості та залученості населення до управління спільними справами і водночас підвищує демократичність врядування та представницький мандат.

**Таблиця 1**

**Явка виборців на місцевих та парламентських виборах**

Явка виборців, %						
Місцеві вибори				Парламентські вибори		
Країна і рік	1	2	3	Країна і рік	1	2
Польща: '02, '06, '10	44,23	39,56	47,32	Польща: '07, '11	53,88	48,87
Чехія: '04, '08, '12	29,62	40,3	36,89	Чехія: '06, '10	64,47	62,6
Словаччина: '01, '05, '09	26,02	18,02	22,9	Словаччина: '06, '12	54,67	59,11
Угорщина: '02, '06, '10	45,78	46,53	41,77	Угорщина: '06, '10	67,8	64,36

Джерело: Państwowa Komisja Wyborcza; Český statistický úřad; Štatistický úrad SR; Országos Választási Bizottság.

За критерієм кількості кандидатів на один депутатський мандат на останніх місцевих виборах вищими були показники у Чехії (16,7) та Польщі (15,9), а найнижчим – в Угорщині (4,0), де застосовувались закриті виборчі списки. Подібна ситуація була характерна і на попередніх місцевих виборах. Однак якщо в Чехії та Словаччині цей

показник на останніх виборах по відношенню до попередніх виборів збільшився в середньому на 30 %, то в Угорщині він знизився на 28 %, вказуючи на певну тенденцію [1, 5, 6, 8].

За критерієм середньої кількості виборчих списків, що висувались суб'єктами виборчих процесів на виборах в одній адміністративно-територіальній одиниці, найвищим є показник у Словаччини (23,6), що обумовлюється багатомандатним виборчим округом у поєднанні із системою відносної більшості (немає потреби завойовувати величезну підтримку у електорату), а найнижчим – в Угорщини (3,8), де виборча система із закритими списками сприяє об'єднанню політичних партій і рухів, а також підсилює роль партійного лідера. У Чехії цей показник становить 19,2, а в Польщі – 13,6 [1, 5, 6, 8].

Таким чином, за даними двома критеріями демократичності самоврядування найгіршими є показники в Угорщини, де через відповідну виборчу систему не забезпечено персоніфікації при голосуванні (адже за персоніфікації кандидати мало залежать від партій, діють більш самостійно, безпосередньо і вмотивовано працюють на себе – а вже потім на партію – та відчують реальну можливість отримання мандата). За іншими критеріями демократичності самоврядування відносно кращими є показники у Чехії та Польщі.

Серед критеріїв ефективності самоврядування найбільш поширеним є використання показників, які мають економічний характер. Один із основних – ВВП на душу населення. Відповідно до даного критерію найкращий його середній приріст за останні 10 років має Словаччина (+12,6%), відчутно нижчий – Чехія (+8,7%) та Польща (+6,3%) (за відсутності належних даних показник Угорщини не враховується) [7].

Ще одним економічним показником ефективності самоврядування є рівень безробіття. Відповідно до даних Євростату найкраще з безробіттям справляється Польща (середній показник за 12 років -2,4%), дещо гірше – Словаччина (-0,3%), найгірше – Угорщина (+8,7%) [7].

Вже за результатами проведення згаданих вище адміністративних реформ до компетенції місцевих рад на рівні регіонів NUTS 3 було віднесено питання охорони здоров'я. За даними Євростату найкращий середній приріст по видатках на охорону здоров'я за 7 років мають країни з виборчою системою із застосуванням персоніфікації голосування – Польща (+12,1%), Чехія (+10,7%) та Словаччина (+8,9%), тоді як найгірша – Угорщина (+2,3%) [7].

Відповідно до кількості зареєстрованих у поліції злочинів найкраще борються зі злочинністю у країнах Вишеградської групи з

пропорційною виборчою системою на місцевих виборах (середній приріст кількості злочинів за 10 років скоротився у Чехії на -1,7 %, в Угорщині на -1,4 %, у Польщі на -1,1 %), тоді як найгірше – у країні з мажоритарною (Словаччина – +2,2 %) [7].

Значний деструктивний вплив на ефективність самоврядування чинить наявність корупції та її розмахи у конкретному суспільстві. Так, відповідно до рейтингів міжнародних організацій (табл. 2), найгірші показники серед країн Вишеградської групи має Словаччина (FH– 3,5, СС– 0,29, ТІ– 46) [2, 3, 4].

**Таблиця 2**

**Рівні корупції**

Країна	Рейтинг Freedom House, 2012 (1 - max, 7 - min)	Рейтинг Control of Corruption, 2011 (2,5 - max, -2,5 - min)	Рейтинг Transparency International, 2012 (100 - max, 0 - min)
Польща	3,25	0,51	58
Чехія	3,25	0,32	49
Словаччина	3,5	0,29	46
Угорщина	3,5	0,34	55

Джерело: Freedom House, World Bank, Transparency International.

За індексом задоволеності стандартами життя кращі показники у Чехії (69,7 %) та Польщі (64,8 %), гірші – в Угорщині (46 %) [9].

Наведені вище дані доцільно також порівняти з «узагальненим» показником – рейтингом розвиненості місцевого демократичного врядування (табл. 3) (дослідження Freedom House «Nations in Transit» за 2012 рік [4]). Відповідно до цього рейтингу кращі показники у Польщі та Чехії (по 1,75), гірші – у Словаччини та Угорщині (по 2,5).

**Таблиця 3**

**Рейтинг місцевого демократичного врядування (1 – max, 7 – min)**

Країна	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Угорщина	2,25	2,25	2,25	2,25	2,5	2,5	2,5	2,5
Словаччина	2,25	2	2	2,25	2,5	2,5	2,5	2,5
Чехія	2	2	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Польща	2	2	2,25	2,25	2	1,75	1,75	1,75

Джерело: Freedom House.

Узагальнюючи отримані результати можна констатувати, що найкраще сприяють розвитку регіональному самоврядуванню пропорційні виборчі системи із преференційним голосуванням (Чехія, Польща). Саме в таких системах критерії ефективності та демократичності самоврядування мають краще вираження у системі показників. Хоча за різними критеріями хороші результати час від часу мали також пропорційна виборча система із закритими виборчими списками (Угорщина) та мажоритарна система відносної більшості із голосуванням за відкриті списки кандидатів (Словаччина), проте стабільно високі результати мають виборчі системи до органів самоврядування регіонального рівня у Чехії та Польщі.

### **Література**

1. Český statistický úřad. Výsledky voleb [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.volby.cz/>.
2. Control of Corruption. The Worldwide Governance Indicators, 2012 Update [Electronic resource]. — Access mode : [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org).
3. Corruption perceptions index [Electronic resource]. — Access mode : <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>.
4. Nations in Transit 2012 [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2012>.
5. Országos Választási Bizottság. Local elections in Hungary [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.valasztas.hu/en/onkval2010/index.html>.
6. Państwowa Komisja Wyborcza. Wybory i referenda [Electronic resource]. — Access mode : <http://pkw.gov.pl/wyniki-wyborow-i-referendow/wybory-i-referenda.html>.
7. Regional statistics by NUTS classification [Electronic resource]. — Access mode : [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region\\_cities/regional\\_statistics/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics/data/database).
8. Štatistický úrad SR. Voľby do orgánov samosprávnych krajov [Electronic resource]. — Access mode : <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=69>.
9. The 2012 Legatum Prosperity Index [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.prosperity.com/Countries.aspx>.

**Кіянка І. Б.,  
Холєвчук О. І.  
м. Львів**

## **ПАРТІЙНІ ПРОГРАМИ ТА ЇХ РОЛЬ У ВИРОБЛЕННІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ (2006 – 2012 рр.)**

Перебіг парламентських виборів до Верховної Ради України 2012 р. засвідчив, що громадянське суспільство практично не має дієвих механізмів впливу на політичні сили для контролю після виборів за дотриманням їхніх передвиборчих зобов'язань. Політичні партії, не виконують свої функції як по відношенню до громадянського суспільства, так і політичної системи. Це стосується, зокрема, процесу формування парламентської коаліції, призначення уряду, визначення формату відносин між коаліцією і опозицією, визначення стратегії та програми дій Кабінету Міністрів.

Вибори в Україні втрачають значення механізму ствердження стандартів відповідальної державної політики. Це також є свідченням слабкості політичних партій, адже саме вони мають бути зацікавленими у зміцненні такого інституту демократії, як вибори, оскільки саме вибори дозволяють політичним партіям реалізувати себе. Виборча система й надалі залишається фактором соціально-політичної напруженості, провокує політичні сили використовувати регіональні відмінності як інструмент політичної боротьби.

Іншим аспектом діяльності політичних партій є процес формування політичної еліти. Добір тих людей, які беруть безпосередню участь у затвердженні та здійсненні політичних рішень, пов'язаних з використанням державної влади або впливом на неї, здійснюється, головним чином, через вибори і починається з висування та призначення політичними партіями кандидатів для участі у виборах в органи державної влади та місцевого самоврядування [4, с.230].

Розвиток громадянського суспільства в Україні відбувається суперечливо. Партії як суспільний інститут сьогодні недостатньо виконують свою пряму функцію – інституційний зв'язок між органами державної влади і населенням, інакше кажучи, не представляють інтереси населення. Практична діяльність партій не завжди відповідає задекларованим програмним положенням. Можновладці, використовуючи органи державної влади у своїх інтересах, втручаються у діяльність партій [2].

Головним предметом політичної боротьби партій є завоювання державної влади, вплив на формування державної влади. Але боротьба за владу – не самоціль, а можливість формувати державну політику залежно від партійної ідеології. Творення державної політики є прерогативою влади, і ключовими об'єктами цього процесу є державні службовці: міністри, депутати, голови комісій та комітетів, тобто люд, які обираються та висуваються в сучасній Україні за партійною квотою. Завоювавши державні позиції, право й можливість виконувати державні функції, партія впродовж певного часу може реалізовувати загальнодержавні інтереси через здійснення державної політики та державної влади. Але часто партію відволікали від побудови державного будівництва як внутрішні конфлікти, так і зовнішні. Разом з тим сильною вважається та держава, що вибудовує політику незалежно від конфліктуючих суспільних інтересів. Тут слід врахувати і вплив політичних партій на вибір напрямів суспільного розвитку, на формування стратегії державної політики. Політичні партії як інститут влади та інститут громадянського суспільства забезпечують зв'язок держави із суспільними інтересами [3, с.15].

Розробка програм політичними партіями є однією з найбільш важливих функцій, яка здійснюється в наслідок внутрішнього обговорення членами партії та прийняття відповідно до установлених процедур. Програма скеровує діяльність партії, коли вона перебуває при владі. В той же час, партії повинні інформувати громадянське суспільство і виборців про свою діяльність та вживати всіх можливих заходів, які б збільшували прозорість, надавали ґрунт для здорової критики та передбачали вимірjувальність здобутків.

Важливо відмітити, що партійні програми не є угодами та не мають правових наслідків щодо їх невиконання. Їх дотримання не можна вимагати в нормативному порядку і всі європейські країни покладаються на принцип представницької демократії, який виключає імперативний мандат. Наприклад, в Україні частина перша ст.19 Конституції України вказує, що ніхто не може бути примушений роботи те, що не передбачено законодавством. Оскільки ані статут партії, ані програма партії не є нормами законодавства, то за їх невиконання не наступає правової відповідальності. Порушення вказаних документів не може бути оскаржене в судовому порядку, а саме дотримання є показником доброї волі членів політичної партії [1, с.31].

Аналіз програм партій, які перемогли на парламентських виборах 2012 р., свідчить про те, що їх дуже складно класифікувати за ідеологічною приналежністю. Зокрема це стосується Партії регіонів, Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина», партії «Удар». Традиційно



комуністичну ідеологію проголошує КПУ. Якісно нова сила у Верховній Раді України – партія «Свобода», ідейною основою програми якої є інтегральний націоналізм.

За результатами виборів 2012 р. правляча коаліція в парламенті, хоч і зміцнила свої позиції, проте не отримала конституційну більшість, необхідну для здійснення конституційних реформ. Основні опозиційні партії мають намір довести, що вони є життєздатною політичною альтернативою правлячій коаліції, а обрання до парламенту такої політичної сили, як Всеукраїнське об'єднання «Свобода», може розширити плюралізм в на даний момент поляризованому політичному просторі України [5].

Регіональні відмінності в Україні накладаються на політичні та ідеологічні, тому Схід та Південь і Центр та Захід України традиційно відрізняються своїми політичними і, відповідно, електоральними уподобаннями.

Проте сьогодні регіональні ідеологічні та політичні розрізнення є результатом не стільки впливу об'єктивних історичних, соціокультурних і геополітичних чинників, скільки політичної мобілізації населення і застосування елітами та політичними партіями технологій. Які штучно наголошують на окремих відмінностях і закріплюють це у масовій свідомості.

Політичні партії впливають на вибір напрямів суспільного розвитку, на формування стратегії державної політики. Політичні партії як інститут влади та інститут громадянського суспільства забезпечують зв'язок держави із суспільними інтересами. Здійснюючи контроль за урядом, парламентські фракції реалізують можливість політичних партій впливати на уряд, відіграють певну роль у його формуванні. Проте повною мірою реалізувати ці можливості мають змогу лише фракції більшості, фракції правлячих політичних партій. Саме провладна партія, яка отримала більшість у складі парламенту, може приймати закони, які б випливали з програмних цілей і завдань цієї партії, здатна ефективно впливати і на виконавчу гілку влади. У такому випадку існує кореляція між програмою політичної партії та втіленням цієї програми на практиці [6].

Щодо тих партій, які представляють меншість у Верховній Раді України, то дуже проблематичним видається зреалізувати програмні цілі та завдання своєї партії.

Отже, здійснювати вплив на формування політики держави через втілення своїх програмних цілей та завдань мають реальну можливість переважно провладні партії.

### Література

1. Богашева Н. Проблеми інституціоналізації політичних партій в Україні [Текст] / Н.Богашева, Ю.Ключковський // *Вибори та демократія*. – 2008. – № 2 (16), с.31 – 36
2. Про політичні партії в Україні [Текст]: Закон України № 1254 – VI прийнятий 14 квітня 2009 р. / Верховна Рада України // *Відомості Верховної Ради України*. – 2009. – № 36 – 37 – (Нормативно-правовий документ ВРУ. Закон);
3. Гонюкова Л. Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз [Текст]: монографія / Лілія Гонюкова; за наук. ред. д-ра політ. наук Л.С.Шкляра. – К.: НАДУ, 2009. – 392 с.
4. Гонюкова Л. Політичні партії як суб'єкти державної політики в сучасній Україні [Текст] // Автореферат дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з державного управління. – К.: 2010. – 36 с.
5. Гонюкова Л.В. Політичні партії в державному управлінні: до історіографії проблеми [Електронний ресурс] // *Державне управління: теорія та практика*. – 2009. – № 2. – Режим доступу: [http://www.academy.gov.ua/ej10/doc\\_pdf/GonyukovaLV.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej10/doc_pdf/GonyukovaLV.pdf);
6. Кодекс належної практики щодо політичних партій [Текст] // *Вибори та демократія*. – № 4 (22). – К., – 2009. – Ст.55

**Колосовська І. І.,  
Моторний В. О.  
м. Львів**

### **ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ПІДВИЩЕННЯ СТАТУСУ ТА ПОКРАЩАННЯ ІМІДЖУ ВІЙСЬКОВИХ В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ В КОНТЕКСТІ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ ВІДНОСИН**

Розглядаючи військово-цивільні відносини з погляду захисту прав «людини у військовому однострої», логічно, насамперед, розрізнити законодавче регулювання прав військовослужбовців і гарантії реалізації прав військовослужбовців. Особливістю конституційних норм є те, що в них не закріплена рівність військовослужбовців у правах з іншими громадянами, що є невинуватим з огляду на характер військової служби.

Військова служба об'єктивно викликає обмеження деяких прав військовослужбовця як громадянина, виникає спеціальний правовий

статус військовослужбовців. Проведені в інших країнах світу дослідження, а також діючі в них законодавства свідчать, що даний висновок вірний стосовно до військовослужбовців будь-якої армії.

Реалізація даного висновку на конституційному рівні узгоджується й з міжнародними правовими документами. Зокрема, враховуючи особливий характер військової служби, міжнародні акти з прав людини передбачили можливість обмеження деяких прав саме відносно військовослужбовців. Але компенсацією за обмеження прав та свобод військовослужбовців є вирішення питання престижу та соціальних гарантій даної категорії громадян.

Престиж військової служби, статус військовослужбовців в суспільстві, як і в цілому стан військово-цивільних відносин, в значною мірою залежать від державного ладу. У авторитарних і тоталітарних державах питання формування цивільно-військових відносин вирішується відносно просто. У таких державах армія є одним з інструментів підтримки пануючого режиму. Армія захищає державу, а держава утримує армію та виховує її так, щоб у військовослужбовця не виникло сумнівів щодо необхідності ризикувати своїм життям заради інтересів держави. Держава робить усе, щоб військова людина відчувала свою необхідність, мала високий рівень соціальної забезпеченості та відповідне становище в суспільстві.

У демократичному суспільстві діють інші підходи. У демократичній державі повинен забезпечуватися баланс інтересів особи, суспільства і держави. Безумовного пріоритету державних інтересів немає. Держава знаходиться на службі суспільства і зобов'язана забезпечувати безпеку особи, а не навпаки. Механізми демократичного суспільства накладають обмежувальні рамки на діяльність державних структур і, відповідно, армії. Суспільство здійснює заходи захисту демократії від можливих посягань на неї з боку державних структур, в першу чергу, від структур, внутрішня сутність яких не сумісна з принципами демократії.

Аналіз результатів опитування, протягом 2009-2011 рр. з метою визначення становища армії в українському суспільстві свідчить про те, що

– Армія є неоднорідною соціальною структурою, в якій можна виділити три основні рівні - “верхівку” (генералітет, вище керівництво армії); старші і молодші офіцери; солдати-сержанти, які несуть строкову службу та контрактники, працівники збройних сил, які працюють за наймом. Відповідно, представників цих груп відрізняють різні позиції і очікування від суспільства.

– Основні атрибути армії : жорстка ієрархічність і закритість системи, підпорядкованість державним інтересам. Відповідно, держава є найбільш значущим і референтним для армії інститутом, а орієнтація армії на відкритий діалог з суспільством не була зформована і не реалізується нині.

– Суспільство у своєму відношенні до армії і в оцінці міри актуальності армійських проблем для нього є також неоднорідним, можна виділити декілька груп інтересів : призовники; батьки призовників; студенти; відставні військові.

– ЗМІ є одним з найбільш значущих громадських інститутів у взаєминах армії і суспільства. Серед них важливо виділяти чотири групи: відомчі ЗМІ (відображають офіційну політику держави і військових відомств); ЗМІ, що виконують певне державне замовлення; масові ЗМІ, що іноді спекулюють на гострих питаннях; відносно об'єктивні і професійно- спеціалізовані ЗМІ.

– Політичні партії і ряд інших громадських організацій, а також депутати різних рівнів є менш значущою силою у взаєминах армії і суспільства, оскільки використовують проблеми армії і реформування Збройних сил переважно як “розмінну карту” для досягнення своїх політичних цілей.

– Армія, за оцінками усіх цільових груп, нині знаходиться в занепаді. Індикаторами занепаду є: низький рівень матеріально-технічного забезпечення армії; послаблення кадрового потенціалу Збройних сил; падіння престижу армії серед військових і в суспільстві в цілому.

– Основні проблеми сучасної армії : недостатнє фінансування; що породжує комплекс соціальних проблем військовослужбовців; труднощі з самоідентифікацією військовослужбовців; масові звільнення з армії; зниження соціального, фізичного і інтелектуального рівня військовослужбовців; низький рівень боєздатності; труднощі у взаємодії армії і суспільства; часта зміна керівництва Збройних сил і непослідовна кадрова політика; корупція серед генералітету.

– На державному рівні сьогодні немає офіційної програми військово-патріотичного виховання населення. В той же час в суспільстві є потреба в поверненні загублених патріотичних цінностей, проте патріотизм не має бути військовим. Найбільш прийнятним для суспільства стане виховання патріотизму через кінематограф і літературу.

Таким чином, при кардинальних демократичних перетвореннях на етапі реформування збройних сил становлення системи цивільного

контролю, питання престижу військової служби, статусу військовослужбовців та їх іміджу вимагають додаткових заходів. Актуальними є наступні завдання у сфері підвищення престижу військової служби і соціального статусу військовослужбовців :

По-перше, доцільно зосередити зусилля на тих напрямках, які не пов'язані з матеріальними витратами. Йдеться про координацію діяльності державних і громадських структур, громадських організацій, діяльність яких пов'язана зі збройними силами.

По-друге, без кардинального підвищення рівня матеріального забезпечення військовослужбовців неможливо вести мову про якісне комплектування збройних сил на усіх рівнях .

По-третє, високий рівень матеріального забезпечення військовослужбовців не гарантує якісного несення служби і тим більше виконання бойових завдань в сучасних умовах без розуміння необхідності виконання цих завдань самими військовослужбовцями і такого ж розуміння в суспільстві. Тому завдання військово-патріотичного виховання залишається актуальним. За відсутності загрози широкомасштабної агресії, але наявності інших загроз і необхідності виконання бойових завдань з ризиком для життя в умовах, коли уся інша частина суспільства живе звичайним мирним життям, завдання військово-патріотичного виховання є значно складнішим.

По-четверте, інформаційна політика на користь військово-патріотичного виховання і підвищення престижу військової служби, вимагає зміни підходів до використання інформаційних ресурсів Міністерства оборони. Головні резерви підвищення престижу військової служби і статусу військовослужбовців слід шукати у законодавчій сфері; у сфері фінансового забезпечення; у організаційній сфері; у пропагандистсько-виховній сфері.

**Колохіна А. С.**  
*м. Дніпропетровськ*

## **ОГЛЯД ТА АНАЛІЗ ЧИННИКІВ, ЩО СТРИМУЮТЬ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМ В УКРАЇНІ**

Іноземні дослідники вважають, що протягом 2010-2012 рр. Україна не досягла значного прогресу на шляху реформ. Ф. Еріксон та Р. Ортунг, відмічаючи деякі позитивні здобутки України в сфері реформування економічної сфери, оподаткування та пенсійного

забезпечення, зазначають, що, як і багато інших науковців, мають сумніви щодо спроможності нинішнього українського уряду до всебічного реформування [3; 4].

Першим сумнівним фактором, на думку Ф. Еріксона, є те що сучасний український уряд, як і попередні, працює в складній політичній ситуації та перебуває в союзі із зацікавленими групами, які бажають зупинити реформи [3]. В зв'язку з цим Україна не відрізняється від інших країн і це ще раз доводить, що проведення всебічних реформ є складним завданням. Р. Ортунг та інші зазначають, що ключем успіху в інших європейських країнах часто була швидкість, рішучі дії урядів обмежували можливості сил, які спираються на реформи, організувати опір [4; 1, с. 15]. На початку 2010 р. українська влада мала великі можливості для проведення комплексних та широкомасштабних фінансових та інфраструктурних реформ. Ануляція змін до Конституції відновила значні повноваження Президента і припинила розкол влади. Президент одержав підконтрольний йому уряд, парламентську більшість, що дозволяло безперешкодно змінювати та вдосконалювати законодавчу базу.

Хоча, сильна виконавча влада з широкими повноваженнями має можливість швидко здійснювати всеохоплюючу програму реформ, український досвід та досвід інших пострадянських країн показує, що їх керівники не обов'язково будуть використовувати свою владу, щоб розпочати реформи. Отже, на думку західних дослідників, концентрація влади є ключовою проблемою української політики [1, с. 11].

Єдиним шляхом, хоча й сумнівним, на думку Р. Ортунга, має бути децентралізація. Концентрація влади одночасно концентрує опір реформам. В той час як вона відкриває великі можливості для змін, одночасно збільшується кількість точок, де неодмінно буде застосований опір, щоб ефективно заблокувати реформи. Децентралізація з одного боку знижуючи можливості для проведення політики, спрямованої на масштабні, швидкі зміни, з іншого – дозволяє проводити незначні реформи у менш стрімкому темпі і з меншим опором [4].

Другим фактором, який перешкоджає сучасному українському уряду проводити широкомасштабні реформи, є зовнішньополітична орієнтація держави. Україна, перебуваючи під значним зовнішнім тиском, знаходиться у перманентному пошуку компромісів з європейськими країнами з одного боку та з Росією – з іншого [2, с. 11; 3; 4].

Ф. Еріксон зазначає, що Україна, в силу історичних обставин, має тісні стосунки з Росією. Росія є одним з основних інвесторів та

експортних напрямків для України [3]. Україна також є енергетично залежною від Російської федерації. В ідеалі, торгові зв'язки не мають бути залежними від політичних взаємовідносин, але цей варіант не реальний для України. Ф. Еріксон вважає, що протилежні позиції, які існують в цій дискусії (скорочення відносин з Росією та задоволення всіх вимог російського уряду) ніколи не будуть втілені в життя. Потрібно шукати інший прагматичний підхід до відносин з Російською федерацією.

Р. Ортунг зазначає, що зовнішній тиск, зокрема, у вигляді можливості вступу до Європейського союзу або іншої організації, що чітко вимагає дотримання певних норм для його членів, довів свою ефективність у стимулюванні реформ у багатьох країнах Центральної та Східної Європи. Але Європа, по суті, відмовилася від пропозиції попереднього українського уряду щодо повної асоціації України з ЄС, і тому не може чинити тиск на Україну як це було з країнами ЦСЄ. Разом з тим ЄС має певні важелі. Частина його влади витікає з необхідності України врівноважувати тиск з боку Росії, інша частина знаходиться в ринковій площині, оскільки пропонує Україні додаткові можливості економічного характеру [4].

Обидва дослідники (Ф. Еріксон та Р. Ортунг) визнають, що найбільш потужним зовнішнім стимулом для проведення реформ в Україні стала участь МВФ, який співпрацює з українськими урядами починаючи з 2004 року.

Втім існує низка внутрішніх перешкод в Україні на шляху реформ. На думку Р. Ортунга основними є:

– Імперський та радянський спадок. Від СРСР – безмежний державний контроль над економікою, часті виборчі маніпуляції, погане функціонування суддівської системи, небезпечні права власності, викривлення ринків монополіями, індустріалізація Східної України. Від дорадянської доби – регіональні, культурні, мовні та релігійні розколи у країні. Переборення цього спадку буде повільним та дорогавартісним.

– Неререформована бюрократія. Українська бюрократія мало змінилася з часів Л.І. Брежнєва та має наступні вади: не може конвертувати політичні рішення в адміністративні процедури; не здатна активно генерувати нові ідеї; не інформує суспільство про свої дії [2, с. 18]. Більшість посадовців вважають, що їх дії оцінюють в залежності від кількості помилок, а тому вважають за потрібне не вживати заходів, щоб не помилятися. Така ситуація є характерною для багатьох країн.

Окрім того еліти рантє, які вкорінені в українській бюрократії, часто підривають зусилля з вироблення та реалізації реформ.

– Відсутність трансформаційного лідерства. Р. Ортунг використовує термін «трансформаційне лідерство», якому дав визначення відомий американський історик та політолог Джеймс Макгрегор Бьорнс. Під трансформаційним лідерством розуміється потреба лідера, який просуває колективні цілі, бути налаштованим на прагнення послідовників. Хоча такі трансформаційні лідери спочатку вмотивовані особистими цілями, у подальшому вони досягають більш високих цілей. Замість цього Україна обтяжена «можновладцями», які мають намір реалізувати свої власні цілі, незалежно від суспільного блага. Ще одна ключова проблема українських лідерів полягає в тому, що незалежно від кількості їх енергії, вони не мають сильного набору ідей відносно до того, що потрібно робити.

– Біфуркація суспільства та національна ідентифікація. Розкол національної ідентичності та культурний фон перешкоджають консолідації України як демократичного або авторитарного суспільства, здійсненню реформ, оскільки неможливо досягти певного національного консенсусу, який необхідний для того щоб керувати прогресом, або об'єднувати громадян почуттям загальної жертви задля досягнення вищої цілі.

– Клановість у політиці. Об'єднання економічної та політичної влади призводить до клановості. Реформи гальмуються зростанням олігархів, які використовують державну власність та державні субсидії за активної підтримки державних службовців.

– Відсутність довіри до державних інститутів. Аналіз готовності українських громадян сплачувати податки показує, що вони мають набагато менше довіри до політичних інститутів своєї країни, і, отже, набагато менше бажання виступати як фактичні громадяни, ніж мешканці Польщі або Росії. Результатом є те, що від суспільства надходить невеликий тиск на реформи.

– Брак антикорупційних заходів. Жодному з українських урядів не вдалося зменшити кількість корупції в країні (одного з основних наслідків концентрації влади), тим самим провокуючи цинізм і недовіру серед населення. Результатом стало зменшення активності громадян, які вимагали значних змін наприкінці 2004 року.

– Виборчий цикл. Політики, природно, хочуть уникнути прийняття болісних реформ, які змушують їх втрачати свою популярність [1, с. 15]. Вони вважають, що надання грошей населенню,



а не проведення реформ, дозволять одержати необхідну їм підтримку. Відносно бідні виборці мають короткі часові обрії та не зацікавлені в довгострокових вигодах реформ. Відповідно, багато спостерігачів вважають, що проведення декількох суттєвих реформ в Україні було можливим лише до проведення парламентських виборів у жовтні 2012 року [4].

Отже Ф Еріксон та Р. Ортунг доходять до висновку, що Україна повинна витратити набагато більше політичної енергії для проведення внутрішніх економічних та політичних реформ. Ф Еріксон перш за все має на увазі зміну контексту із приводу ролі українського уряду та зовнішніх партнерів в процесі реформ і покладає велику надію на співпрацю України з МВФ [3].

Р. Ортунг резюмує, що тиск з боку Росії відкриває можливість для ЄС та США здійснювати позитивний вплив на Україну, якщо західні лідери визначають чіткі цілі та методи їх досягнення. Такі цілі мають включати демократичний розвиток України, яка прямує до реформування, починаючи з її енергетичного сектору. Ці зовнішні стимули та тиск є єдиним способом, яким Україна буде переборювати численні перешкоди на шляху внутрішніх реформ. У той час як Росія часто здається непроникною для такого зовнішнього тиску, Україна набагато більше відкрита для нього [4].

### Література

1. Aslund A., Paskhaver O. Proposals for Ukraine: 2010 – time for reforms./ Aslund A., Paskhaver O. – Kyiv : Independent international experts commission, 2010. – 80 p.
2. Beyond Colours: Assets and Liabilities of ‘Post-Orange’ Ukraine. – Kyiv : International Renaissance Foundation, 2010. – Warsaw : Stefan Batory Foundation, 2010. – 100 d.
3. Erixon F. Ukraine After the Crisis: Recovery and Reform, not Revolution or Russification. / Erixon F. // Policy Briefs. – 2010. – 44 . – Ђĺĉĉ ħĭĭĭđđđđ : [http://www.ecipe.org/media/publication\\_pdfs/ukraine-after-the-crisis-recovery-and-reform-not-revolution-or-russification.pdf](http://www.ecipe.org/media/publication_pdfs/ukraine-after-the-crisis-recovery-and-reform-not-revolution-or-russification.pdf). - Ĩĉĉĉ ĉ ĩĉđđđ.
4. Orttung R. W. What Hinders Reform in Ukraine? / Orttung Robert W. // PONARS Eurasia – Policy Conference : materials of annual conference. September 9, 2011. [Електронний ресурс]. – The Elliott School of International Affairs The George Washington University. – Washington. – 2011. Режим доступу: [http://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/ponars/perp\\_166.pdf](http://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/ponars/perp_166.pdf). – Назва з екрану.

Корнат Л. Я.  
м. Львів

## **АНАЛІЗ ПОЗИТИВНИХ ПРАКТИК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІЖКУЛЬТУРНОГО ДІАЛОГУ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ТЕОРІЇ МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛІЗМУ**

Географічно розташування України в центрі Європейського континенту зумовило те, що територія країни протягом багатьох століть була місцем контактів різноманітних культур, перехрестям міграційних потоків, християнського і мусульманського світів. Однак ці контакти далеко не завжди зводилися до мирного гармонійного співіснування. Часто етнокультурні (в тому числі, мовні та релігійні) відмінності ставали додатковим чинником міжетнічних протистоянь та конфліктів. Отже, для нашої країни, як і для більшості сучасних поліетнічних країн світу, характерною є проблема регулювання етнонаціонального розвитку, вироблення оптимальних моделей міжетнічної взаємодії, запобігання конфліктогенним ситуаціям.

Оскільки на сьогоднішній день в Україні так і не прийнято стратегічного документу, який би на законодавчому рівні визначив напрямки етнонаціональної політики (наприклад, Концепції етнонаціонального розвитку), в суспільстві і серед науковців тривають дискусії щодо основних засад етнонаціональної політики, триває пошук шляхів законодавчого супроводу етнонаціонального розвитку.

В даній роботі зробимо спробу проаналізувати, якою мірою теорія ліберального мультикультуралізму підходить для врегулювання проблем в полікультурному суспільстві, і чому; які елементи цієї теорії присутні в Україні в повсякденній практиці міжетнічного спілкування попри те, що вони не є офіційно затверджені на державному рівні.

Етнічна структура сучасної України постійно змінюється. Україна відкрита країна і через її територію проходять різноманітні міграційні потоки. Частина мігрантів осідає на території України. Виникає питання, як забезпечити гармонійне, толерантне проживання представників різних культур.

Як стверджує відомий дослідник етнічних конфліктів В.О.Котигоренко, вітчизняна поліетнічність створила суспільству і громадянам сприятливі можливості розвитку на основі взаємозбагачення етнічними культурами, інтелектуальними, генетичними та іншими ресурсами. Водночас вона ускладнює суспільні відносини, позаяк етнічна динаміка й міжетнічна взаємодія

відбуваються через протиріччя між суб'єктами цих відносин з приводу реалізації їхніх специфічних і загальних інтересів. [1]. Особливо небезпечними у цьому контексті є спроби центральних і місцевих політиків, а також бізнесової верхівки зберегти своє домінування шляхом спекуляцій на етнічних або етнографічних особливостях регіонів, через створення штучних проблем навколо цих особливостей, аби виглядати перед місцевим населенням захисниками його інтересів.

Державна етнонаціональна політика має передбачати заходи, що забезпечують комфортне співпроживання в межах однієї країни (території) представників різних культур та дотримання їхніх індивідуальних та колективних прав. Для цього може бути використаний узагальнений досвід управління етнонаціональним розвитком у демократичних поліетнічних країнах, зокрема, на основі теорії ліберального мультикультуралізму. Її успішно застосовують, наприклад, у Канаді, Австралії, США та інших країнах.

Мультикультуралізм – принцип етнонаціональної, освітньої, культурної політики, яка визнає і підтримує право громадян зберігати, розвивати і захищати всіма законними методами свої (етно-) культурні особливості, а державу зобов'язує підтримувати такі зусилля громадян [2]. Виразниками інтересів етно-національних груп є недержавні громадські організації, що утворилися на етнічній основі.

Теорія ліберального мультикультуралізму, розроблена канадським вченим Віллом Кімлічкою, окреслює загальні принципи, яких необхідно дотримуватися для вирішення проблем. Зокрема, науковець стверджує, що для забезпечення представникам національних меншин гарантій проти дискримінації, мультикультурна держава повинна притримуватися принципу диференціації прав за групами. Водночас, держава повинна слідкувати за тим, щоб культурні групи дотримувалися основних громадянських прав. [3, с.55]

З перших років Незалежності, в Україні створено громадські організації національних меншин всеукраїнського (40) та місцевого (760) рівня, які тісно спілкуються між собою і співпрацюють. [4] Національні громади України у 2002 році створили всеукраїнську організацію Конгрес національних громад України. Конгрес проводить активну роботу щодо інтеграції національних меншин України в українське суспільство, організує конференції, круглі столи з проблем національних меншин, міжнаціонального спілкування, національної освіти, виховання толерантності. Проводиться моніторинг міжнаціональних, міжконфесійних відносин, стану толерантності у

суспільстві. Видає газету «Форум націй». Тобто, на практиці реалізується принцип мультикультурного діалогу.

Значною акцією Конгресу впродовж багатьох років є дитячий табір міжетнічного спілкування «Джерела толерантності», для дітей від 9 до 16 років. У роботі табу використовується унікальна методика «занурення в культуру», коли діти, обов'язково представники різних національностей, мають можливість ознайомитися з культурами народів України, засвоїти принципи толерантності, дізнатися про історію народів нашої країни, розвиток національного життя. В роботі табору беруть участь представники національних громад, в тому числі українці, а також діти з Молдови і Білорусі. Цей досвід є дуже перспективним і заслуговує на його докладну характеристику.

Організатори табору національних громад “Джерела толерантності” ставлять перед дітьми питання: що об'єднує і що роз'єднує представників різних національностей? Участь у таборі щороку беруть близько 150 дітей від кільканадцяти національних громад (у тому числі група українців) – вірмени, кримські татари, румуни, євреї, угорці, греки, болгары, поляки, литовці, татари, росіяни, німці. Кожен новий день вони проживають національним життям того чи іншого народу, через власний досвід знайомлячись з традиціями і особливостями кожної національності. Діти знайомляться з мовою: кожен отримує в таборі маленькі словнички на 15-20 слів. Кухарі в їдальні впродовж дня готують традиційні страви народу. На заняттях, що проводяться в ігровій інтерактивній формі, діти обговорюють традиції даного народу, порівнюють свої уявлення про цю національність з реальними фактами. Діти – носії культури, розповідають іншим про звичаї, ігри, свята своєї нації. Однак у цей день усі учасники табору ніби стають представниками цього народу і пробують глянути на світ очима людини іншої традиції, релігії. [5, с 9-13]

Особисте знайомство з представниками іншої національності, персоналізація допомагають зруйнувати упередження, знизити рівень байдужості, агресивності і страху перед іншим. Досвід показав, що і діти, і вихователі почали позбуватися в таборі стереотипів стосовно різних національностей.

Завдяки таким діям громадських організацій і їх активістів нашій країні поки що вдається уникати серйозних протистоянь та конфліктів на етнічному ґрунті. Відомий український дослідник етнополітики О.Майборода зазначає, що вирішальним чинником етнополітичної стабільності є загальна солідарність населення, яка впливає із почуття національної єдності, а це можна досягнути завдяки співпраці

громадських організацій національних меншин, хороших експертів та політиці на місцях. [6]

Український досвід у цій сфері важливий в сучасному світовому контексті, перш за все, як приклад мирного і стабільного розвитку міжнаціональних відносин, міжкультурного діалогу у період становлення національної державності. Підтвердженням цього є той факт, що він був використаний - у 2012 році вперше міжнародний табір толерантності пройшов у Грузії. Відомо, що кавказький регіон складний, але науку культурного діалогу освоювали у таборі толерантності азербайджанці, вірмени, грузини, євреї, курди, осетини, роми, українці віком 12-16 років і знаходити спільну мову. Усього у таборі брали участь 104 учасника з 9 національних громад України, Грузії та Вірменії. Від України було 16 дітей. [7]

Досі Конгрес національних громад проводив табори толерантності тільки в Україні та Молдові. Йосиф Зісельс, віце-президент Конгресу національних громад, розповів, що ідея табору в Грузії з'явилася ще у 2009 році, але втілити її було дуже непросто. Партнером стала грузинська неурядова організація – Аналітичний центр з міжетнічної кооперації і консультації.

Отже, досвід показує, що національні громади України прагнуть міжкультурного діалогу на засадах взаємоповаги, толерантності, які є, по суті, основними принципами ліберального мультикультуралізму. Тобто, мультикультуралізм, як концепція управління етнокультурною різноманітністю, може бути застосована і в Україні, враховуючи особливості української етнополітичної структури і традиції.

### **Література**

1. Котигоренко В.О. Етнічні протиріччя і конфлікти в сучасній Україні: політологічний концепт. – К. Світогляд, 2004, -722 с.

2. Колодій А. Мультикультуралізм як теоретична основа етнонаціональної політики: можливі модифікації для неконсолідованих націй //Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика: матеріали науково-практичної за міжнародною участю ( 8 квітня 2011 р.): пленарне засідання. – Львів: ЛРІДУ НАДУ. 2011. – С.13-19

3. Вілл Кимлічка . Лібералізм і права меншин [Текст]. // Перекл. з англ. Р. Ткачук ; Гол. ред. і автор передм. Дж. Перлін ; Наук. ред. І. Лизогуб. – В. Кимлічка. - Харків, Центр освітніх Ініціатив, 2001. – 176 с.

4. Перелік Всеукраїнських громадських організацій національних меншин [Електронний ресурс]//Режим доступу:<http://www.loga.gov.ua/oda/about/depart/religion/activity/net-nat-m/>

5. Полікультуріка: як організувати виховання міжкультурної толерантності у школі та позашкільній діяльності : навчально-методичний посібник/ Авт.-упоряд. А.Ленчовська, К.Крейдеман, М.Грінберг. – К.: ТОВ «Майстерня книг», 2010. - 344 с.

6. Олександр Майборода. Етнополітика може виявитися невдячною, якщо з нею поводитися необережно. [Електронний ресурс] / «Форум націй», № 3/118 березень 2012 р. – Режим доступу : <http://www.forumn.kiev.ua/newspaper/archive/118/etnopolitychna-tema-mozhe-vyuya-vytysya-nevdyachnoyu-yakshcho-povodytysya-z-neyu-neoberezhno.html>

7. «Джерела толерантності» в Грузії [Електронний ресурс] // Громадський простір - Режим доступу: <http://www.civica.org/news/view.html?q=1934761>

**Котовська О. П.**  
*м. Львів*

## **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛІЗМУ**

Глобалізація – це багаторівневий процес загальносвітової інтеграції, який містить широкий перелік позитивних і негативних аспектів та виходить поза межі етнокультурних, національних, державно-політичних інтересів. На фоні посилення глобалізаційних процесів усе частіше науковці, політичні лідери та представники європейської громадськості говорили про потребу визначення універсальних ціннісних орієнтирів, здатних зберегти полікультурність й забезпечити можливість вільного самовираження індивідів із відмінними від традиційних світоглядно-життєвими позиціями. Поступово ідея мультикультуралізму стала політичним проектом соціальної, економічної та політичної єдності, спрямованим на збереження і розвиток культурного різноманіття. У 1970-80-х рр. питання формування атмосфери толерантності та розвитку міжкультурної взаємодії були включені у найрізноманітніші сфери людської життєдіяльності. Офіційно концепцію мультикультуралізму підтримали Канада та частково США.

По суті, мультикультуралізм як політичний проект мав на меті створити простір глобальної мобільності. Амбівалентність

впровадження засад мультикультуралізму ускладнила багатозначність інтерпретації самого терміну, який передбачає щонайменше три виміри: «1) як характеристика реалій сучасного глобалізованого світу, 2) як концепт соціальної теорії і, нарешті, 3) як набір публічних політик, покликаних позитивно врегулювати етно-культурне розмаїття сучасного суспільства і які живлять відповідний політичний та публічний дискурс» [5, с.17]. Критики мультикультуралізму спростовували можливість його легітимізації на загальнодержавному рівні, посилаючись на такі похідні небезпеки пропагування різних виявів різноманіття як загострення альтерності (іншості у спільноті), втрату визначальних складових власної етнонаціональної ідентичності.

Тривалі дискусії, які розгорнулися довкола питання реалізації мультикультуралізму у європейських державах, стосувалися низки визначальних проблем національного самозбереження. Частина Західної Європи повинна була розібратися із своїм колонізаторським минулим, виробити нові принципи взаємозв'язків із колись «підлеглими» народами, побудувати механізми включення вихідців із колишніх колоній. Значний потік трудових іммігрантів з країн «третього світу» спричинив нові конфліктогенні небезпеки. Спочатку ці загрози мали соціально-економічне підґрунтя й були пов'язані із напливом дешевої робочої сили, яка скала конкуренцію європейцям на ринку праці. А пізніше вони переросли у цивілізаційне протистояння двох світів, Оксиденту й Орієнту: у ксенофобські настрої з боку європейців та спалахи агресивних протестів з боку представників інших національностей, які звикли проживати відокремленими общинами у своєрідних етнонаціональних гетто.

Євросоюз поступово відійшов від основної мети його створення, а саме: поглиблення економічної інтеграції, та перейшов у якісно новий етап формування спільної духовно-культурної традиції, європейської ідентичності. На даний час нова концепція «європеїзації» ґрунтується на тезі: «членство в ЄС визначає вибір пріоритетів внутрішньополітичного розвитку держав, напрямку реформування їхніх економічних, політичних та соціальних інституцій, поглиблення європейської ідентичності на національному рівні» [4, с.39].

Останнім часом проблеми міграційної політики дали підстави лідерам провідних європейських держав ствердити, що мультикультуралізм як європейська цінність не виправдав себе [1, 3]. З такими категоричними деклараціями не погоджуються найавторитетніші ідеологи мультикультуралізму й шукають причини європейської кризи політики різноманіття у неадекватних до самої

концепції механізмах її реалізації [6]. На сучасному етапі толерантність, як визначальна основа реалізації політики мультикультуралізму, носить значно ширше, ніж висловлене у промовах європейських лідерів значення. Теоретики лібералізму наголошують на двох важливих принципах держави у реалізації ідеї толерантності – це принцип нейтралітету та принцип поваги до особи. За таких критеріїв важливим є вироблення паритетних механізмів регулювання відносин титульної нації з проживаючими на території держави етногрупами. Наскільки виправданими та дієвими є пропозиції ідеологів мультикультуралізму стосовно перезапуску європейських програм культурного різноманіття покаже майбутнє.

Зваживши плюси і мінуси міграційних процесів й на власному досвіді пересвідчившись у ризиках пропагування культурного різноманіття, країни Євросоюзу здійснили суттєвий поворот від засад культурного різноманіття у сторону традиційної гомогенності та монокультурності. На цьому шляху незмінними ціннісними орієнтирами були та будуть: свобода, верховенство права, демократія.

Дотримання саме цих основоположних цінностей є визначальним критерієм євроінтеграції. Вони є головною вимогою Євросоюзу стосовно України. На цьому наголосив **Комісар Європейського Союзу з питань розширення і європейської політики сусідства Штефан Фюле** 13 вересня 2012 року на Форумі Ялтинської конференції: «Я хочу бути чітким: ми хочемо підписати і реалізувати Угоду про асоціацію, але ми можемо зробити це тільки якщо матимемо підтвердження, що наші європейські цінності підтримуються і поважаються»[2].

З попередніх міркувань виникає цілком закономірне питання: на яких ідейних засадах повинна базуватись етнонаціональна політика України і які складові української ментальності, які традиційні ціннісні орієнтири, є тими, що здатні об'єднати українську поліетнічну державу (питання про поліетнічність української держави є досить дискусійним у порівнянні з типовими поліетнічними країнами. За переписом 2001 року в Україні із загальної чисельності населення 47,7 млн. етнічні українці становлять 77,6%, росіяни –17,4%) на шляху євроінтеграції .

Дотримання демократичних цінностей як визначальний критерій для країн-претендентів на вступ до ЄС передбачає дієву позицію та послідовну підтримку обраного напрямку розвитку. В етнополітичному вимірі доцільним є стимулювання індивідуального (підприємницького, етнокультурного, творчого) самовираження особистості, задоволення потреб та інтересів суб'єктів етнонаціональних відносин, підвищенням



рівня толерантності і довіри у суспільстві. Першочергового значення набуває, з одного боку, деміфологізація української постколоніальної свідомості, ревізія советського історіописання, подолання пасивно-знеособленого мислення homo sovieticus, а, з іншого, уникання застарілого нарративу «національної історії», формування етнополітики на основі ідей «культурного плюралізму».

### Література

1. Афанасьєв Микита. Німеччина: кінець Multikulti? [Електронний ресурс] // Дзеркало тижня. – №39, 23–29 жовтня 2010. – Режим доступу: [gazeta.dt.ua/POLITICS/nimechchina\\_kinets\\_multikulti.html](http://gazeta.dt.ua/POLITICS/nimechchina_kinets_multikulti.html)
2. Для підписання угоди про асоціацію Україна повинна поважати європейські цінності – Фюле : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economics.unian.net/ukr/detail/140109>
3. Гашков Игорь. Мультикультурализм не входит в европейские ценности : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.km.ru/v-mire/2012/02/06/problemu-migrantov-v-mire/multikulturalizm-ne-vkhodit-v-evropeiskie-tsennosti>.
4. Киричук О.С. Історія європейської інтеграції: етапи, результати та досягнення. Політичні виклики європейської інтеграції [Текст]. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 84 с.
5. Пасісниченко Віктор. Нові акценти у європейському дискурсі (пост)мультикультуралізму: від надії до розчарування [Текст] // Агора. Наука без кордонів. Випуск 11. – К.: Стилос, 2012. – С.17–23.
6. Kymlicka W. Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity[Text]. – Oxford: Oxford University Press, 2007. – 374 p.

**Купрійчук В. М.**  
*м. Київ*

## ЕТАПИ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Існуюча в країні система державного управління демонструє свою неефективність, внутрішню суперечливість, відірваність від громадян і, як результат, виступає однією з перепон, що стримує здійснення модернізаційних процесів та системних перетворень в усіх сферах розвитку суспільства.

Цілком очевидним є той факт, що з моменту проголошення незалежності України будь-які спроби здійснити докорінні суспільно-політичні реформи були повільними і невдалими передусім через неефективність державного управління. Нинішня адміністративна система все ще залишається носієм традицій радянської командно-адміністративної бюрократії.

Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [10] передбачає реалізацію адміністративної реформи, яка має усунути бюрократичні перешкоди для розвитку економіки та створити ефективну систему надання фізичним та юридичним особам адміністративних послуг.

Під час реалізації першого етапу адміністративної реформи вжито низку важливих заходів з реформування системи центральних органів виконавчої влади: створено нову структуру центральної виконавчої влади, побудовану відповідно до функціонально-галузевого принципу; розмежовано політичні та управлінські функції органів виконавчої влади центрального рівня, скорочено їх кількість.

Так, на виконання Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [9] 111 органів центральної виконавчої влади реорганізовано у 74, при цьому з 69 контролюючих органів залишилося 11. Апарати центральних органів влади скорочено майже на 20 %.

Окрім оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, важливим досягненням у здійсненні адміністративної реформи стало законодавче закріплення перетворень у системі державного управління. Зокрема, ухвалено нову редакцію Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [4], Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [5], який визначає статус, організацію та порядок діяльності, компетенцію та місце міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у системі органів виконавчої влади. Також указами Президента України затверджено низку положень про реформовані центральні органи виконавчої влади.

Важливими кроками у напрямі побудови професійної, ефективної, відкритої, прозорої та підзвітної громадянам виконавчої влади стало прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу» [1], ухвалення законів України «Про засади запобігання і протидії корупції» [2], «Про доступ до публічної інформації» [3], схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні [8].

Після оптимізації кількісних параметрів системи державного управління важливо перейти до нової якості роботи виконавчої влади. Уряду часто бракує ресурсів для ефективного стратегічного планування розвитку держави.

Міністерства мають недостатній потенціал для виконання функції аналізу політики. Суспільні проблеми не завжди якісно та вчасно прогнозуються і попереджаються. Не у повному обсязі виконується робота зі з'ясування причин виникнення проблеми, вироблення альтернативних варіантів її вирішення, прогнозування позитивів і ризиків кожного з рішень, фінансового обрахування пропонованих рішень тощо.

Усі проекти урядових рішень мають проходити повний цикл аналізу політики. Міністерства повинні здійснювати постійний моніторинг стану справ у відповідних секторах політики, своєчасно виявляти проблеми чи ризики їх виникнення. Мають також визначатися: причини виникнення проблеми, варіанти вирішення, включно з обґрунтуванням оптимального варіанта, позиції зацікавлених суб'єктів тощо. Проекти урядових рішень, які зачіпають інтереси суспільства чи окремих його груп, мають проходити стадію громадського обговорення з чіткими правовими наслідками розгляду пропозицій громадськості [7].

Після реалізації першого етапу адміністративної реформи на центральному рівні, а саме: здійснення оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, принципового оновлення законодавства про державну службу, слід без зволікань переходити до не менш важливого реформування на місцевому рівні. Зокрема, на черзі розроблення та впровадження різноманітних форм демократії участі на місцях, оптимізація структури й кількості територіальних органів виконавчої влади та місцевих адміністрацій. При цьому основою реформування має бути розширення прав територіальних громад, децентралізація влади через новий розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Здійснення адміністративної реформи на регіональному рівні має спиратися на спільну позицію центру та регіонів.

Подальше вдосконалення правового регулювання публічної служби вимагає оновлення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування. З цією метою варто прискорити прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та нових нормативно-правових актів на його виконання.

При здійсненні масштабної адміністративної реформи необхідно пам'ятати про її основну мету – забезпечення прав людини та громадянина. Вирішення цього важливого завдання передбачає, зокрема, й врегулювання суспільних відносин, що виникають у процесі надання юридичним і фізичним особам адміністративних послуг, підвищення якості їх надання.

Для забезпечення належного надання юридичним та фізичним особам адміністративних послуг останнім часом було прийнято низку нормативних актів. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Положення про Реєстр адміністративних послуг [6]. Започаткована робота з затвердження у встановленому порядку низки переліків платних адміністративних послуг, які зобов'язані надавати центральні органи виконавчої влади. На удосконалення принципів взаємовідносин держави та громадянина спрямований також Закон України «Про доступ до публічної інформації» [3].

Водночас завершення адміністративної реформи вимагає впровадження інноваційних рішень. У сфері надання публічних послуг важливим є створення спільних «інтегрованих офісів», які надаватимуть громадянам практично усі види адміністративних послуг.

Серед першочергових завдань – децентралізація виконання функцій із надання адміністративних послуг, передача їх на рівень органів місцевого самоврядування, у тому числі через механізм делегування (стосується, зокрема, функцій із реєстрації місця проживання та видачі паспортів громадянам; реєстрації транспортних засобів тощо).

Важливим також є питання оплати адміністративних послуг. У Законі України «Про адміністративні послуги» необхідно чітко визначити критерії, за якими встановлюється розмір плати за послуги, визначити перелік платних послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Зазначеним Законом також має бути врегульовано механізми взаємодії центрів надання публічних послуг з адміністративними органами. Ця процедура має здійснюватися за допомогою використання Єдиного державного порталу адміністративних послуг, принципів «єдиного офісу» і «єдиного вікна», мобільних, «виїзних офісів» і встановлення спеціальних електронних терміналів у публічних місцях.

Нагальним завданням реформування сфери надання адміністративних послуг є законодавче врегулювання цієї процедури. Досвід більшості європейських країн свідчить про потребу прийняття

кодифікованого акта, що детально регламентує адміністративні процедури. Адміністративно-процедурним кодексом мають бути визначені засади правової регламентації відносин між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування та фізичними і юридичними особами, підготовки, прийняття й оскарження індивідуальних адміністративних актів органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, рішень їх посадових осіб із питань реалізації прав, свобод, інтересів фізичних і юридичних осіб, що охороняються законом [7].

Здійснення адміністративної реформи не має розумітися як самоціль чи інструмент боротьби за право егоїстично розпоряджатися місцевими ресурсами. Адміністративна реформа – це шлях до формування дієвого інституту місцевого самоврядування, зменшення регіональних диспропорцій соціально-економічного і соціокультурного розвитку та поліпшення можливостей для розвитку територій, створення умов для належного забезпечення прав і свобод людини та громадянина на всіх рівнях суспільної організації і, як результат, стійкого розвитку країни.

### **Література**

1. Закону України «Про державну службу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-124790677>
2. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.
3. Закон України «Про доступ до публічної інформації» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
4. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>.
5. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
6. Постанова Кабінету міністрів України від 5 грудня 2011 р. N 1274 «Про Реєстр адміністративних послуг» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1274-2011-п>.
7. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.

8. Розпорядження кабінету міністрів України від 13 грудня 2010 р. N 2250-р «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-p>.

9. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.

10. Указ Президента України Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс] – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187/2012>.

Магута Р. М.  
м. Київ

## ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ РОЗБУДОВИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Державний фінансовий контроль належить до однієї із функцій державного управління, яка спрямована на виявлення відхилень від стандартів законності, раціональності, ефективності управління фінансовими ресурсами та державною власністю. Виходячи з такої логіки, всі заходи держави в частині удосконалення системи контролю та гармонізації повноважень контрольних органів, є складовою інституційних реформ. Реформи державного контролю мають ґрунтуватися на базових принципах діяльності Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI), де передбачено функціонування *єдиної системи зовнішнього та внутрішнього контролю*. Розподіл контролю на внутрішній і зовнішній із визначенням повноважень органів контролю – одне з принципових питань гармонізації українського законодавства до вимог ЄС [5]. Водночас проведені дослідження показали, що на даний час серед вітчизняних практиків і науковців немає узгодженої позиції з основоположних засад функціонування державного фінансового контролю та ефективної взаємодії зовнішнього і внутрішнього контролю. Крім того, чинні кодекси, закони, інші нормативні акти чітко не визначають сутність контрольної функції держави, організацію контрольного процесу та розподіл контрольних і аудиторських повноважень між різними органами контролю.

У чинному Бюджетному кодексі України відсутні норми, які визначають загальні положення державного фінансового контролю та статус контрольних органів [2]. Якщо у раніше діючій (до 2011 р.) статті 26 Бюджетного кодексу було визначено, що “зовнішній контроль та аудит фінансової та господарської діяльності бюджетних установ здійснюється Рахунковою палатою – в частині контролю за використанням коштів державного бюджету, Головним контрольно-ревізійним управлінням – відповідно до його повноважень, визначених законом”, то в новій редакції статті 26 Бюджетного кодексу поняття «зовнішній контроль» взагалі виключено. Тим часом Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів [6] передбачає координацію контрольних органів вищим органом державного фінансового контролю, застосовуючи при цьому єдині методологічні та методичні підходи контролю, оформлення результатів та обміну інформацією. Варто підкреслити, що на даний час в Україні не прийнято основоположний закон, який визначає стратегію контрольної політики та деталізує компетенції різних контрольних органів, незважаючи на те, що вже декілька разів спеціальні законопроекти з фінансового контролю подавалися на розгляд Парламенту [9].

Як приклад розбудови єдиної системи державного контролю можна навести досвід Республіки Казахстан. Там діє досить чітке законодавче регулювання системи контролю. Зокрема, поняття «зовнішній» та «внутрішній» контроль визначені в базовому законі «Про державний контроль та нагляд в Республіці Казахстан» [4]. Бюджетний кодекс [3] містить окремий розділ 7 «Державний фінансовий контроль», де визначені: дефініції зовнішнього та внутрішнього контролю, ієрархія органів державного фінансового контролю, право Рахункового комітету разом з Уповноваженим органом по внутрішньому контролю розробляти стандарти державного фінансового контролю. У „Положенні про Рахунковий комітет по контролю за виконанням республіканського бюджету” [7] визначено: що комітет є вищим органом державного фінансового контролю; контролює доходи та витрати; використання активів, держзакупівлі; визначає контрольну політику, порядок проведення зовнішнього державного контролю; оцінює державні програми, стратегічні плани органів влади; розробляє стандарти аудиту разом з Уповноваженим органом по внутрішньому контролю; здійснює методологічне керівництво у сфері державного контролю. Стандарти державного фінансового контролю затверджені Президентом. Контроль за їх

впровадження покладено на Рахунковий комітет, при якому утворено Координаційну раду зовнішнього контролю, ухвалено порядок взаємодії органів при плануванні, проведенні паралельних та спільних контрольних заходів.

В Україні чітку систему правового регулювання державного контролю треба ще формувати. В даний час в країні функціонує значна кількість органів, які здійснюють контрольні та наглядові функції, одночасно із профільними функціями державного управління. Безпосередньо державний фінансовий контроль як функцію управління здійснюють органи, що наділені спеціальними повноваженнями, це: Рахункова палата, Міністерство доходів та зборів, Національний банк України, Державна фінансова інспекція України, Державна казначейська служба України, Національна комісія, що здійснює регулювання ринків фінансових послуг України та інші. Відповідно до ст. 98 Конституції України [1] парламентський контроль від імені Верховної Ради за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата - орган спеціальної конституційної компетенції. Це є ключовою позицією, що наділяє Рахункову палату законодавчими повноваженнями здійснення зовнішнього фінансового контролю та розроблення стратегії контрольної політики. Відповідно до нормативних актів INTOSAI [6] “зовнішній контроль” передбачає діяльність вищого органу фінансового контролю в системі державних органів, який є зовнішнім стосовно системи органів виконавчої влади. Рахункова палата відповідає таким вимогам.

Враховуючи, що на даний час в Україні відсутнє базове законодавство в сфері регулювання державного фінансового контролю, окремі питання знайшли відображення в Конституції, Бюджетному, Податковому і Митному кодексах, Господарському кодексі, Кодексі про адміністративні порушення, а також у законодавчих актах, що стосуються діяльності контрольних органів (законах «Про контрольно-ревізійну службу в Україні», «Про Рахункову палату»). Але навіть разом ці акти законодавства не створюють цілісного правового поля для здійснення фінансового контролю, який є однією із головних функцій держави. На даний час найбільш гострою проблемою є формування цілісної правової бази, яка повинна врегулювати повноваження, відповідальність, методологію діяльності суб'єктів зовнішнього та внутрішнього фінансового контролю.

Варто підкреслити, що в Україні активно ведеться робота в частині нормативного регулювання внутрішнього контролю. У 2010р. у складі



Програми економічних реформ на 2010-2014рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» у розділі «Стабілізація державного бюджету» [8] передбачені заходи в частині поліпшення управління державними фінансами та приведення внутрішнього аудиту у відповідність зі стандартами ЄС. У Національному плані дій у розділі «Реформа державних фінансів» для посилення фінансової та фіскальної дисципліни пункт 7 передбачає функціонування підрозділів внутрішнього фінансового контролю в міністерствах, відомствах, інших органах виконавчої влади. На президентському та урядовому рівнях предметно розроблені концепції, програми та нормативно-правові акти, що стосуються інституційного середовища внутрішнього фінансового контролю. На даний час зовнішній контроль представлений Законом України «Про Рахункову палату», проте не розроблені інші акти. Тому комплексне регулювання цілісної системи державного фінансового контролю, яке органічно поєднує зовнішній та внутрішній контроль, в Україні на даний час відсутнє.

Враховуючи викладене пропонуємо: на державному рівні розробити Концепцію розвитку єдиної системи державного фінансового контролю, де визначити принципи, типи, види державного фінансового контролю, систему, ієрархію і компетенції органів зовнішнього та внутрішнього контролю; окремо розробити Концепцію розвитку зовнішнього фінансового контролю, яку слід максимально гармонізувати із вже затвердженою Урядом Концепцією розвитку внутрішнього фінансового контролю до 2017 року; повернутися до розгляду варіантів проектів законів з фінансового контролю, які вже неодноразово вносилися до Верховної Ради (або замість ухвалення базового закону про фінансовий контроль доповнити Бюджетний кодекс новим розділом про державний фінансовий контроль). Необхідно також підготувати зміни до вже діючих законів з метою забезпечення єдності правових та методологічних основ внутрішнього та зовнішнього контролю. Предметному узгодженню та доповненню підлягають норми, які стосуються державного фінансового контролю в Конституції України, Бюджетному кодексі, чинних законах, Указах Президента, постановах Уряду, інших нормативно-правових актах. Крім того, пропонуємо доповнити Програму економічних реформ [8] та Національний план дій на її виконання розділом про зовнішній контроль, оскільки на даний час у Програмі внесені пункти лише в частині розвитку внутрішнього контролю. Разом це дозволить закласти підґрунтя для розбудови єдиної системи державного фінансового контролю як складової інституційних реформ.

### Література

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254 к/96–ВР. [Електронний ресурс] : [Верховна Рада України. Законодавство]. – Доступний з: <<http://www.rada.gov.ua>.
2. Бюджетний кодекс України [Текст]. [Електронний ресурс] : [Верховна Рада України. Законодавство]. – Доступний з: <<http://www.rada.gov.ua>.
3. Бюджетний кодекс Республіки Казахстан [Текст] / [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://minfin.kz>>.
4. Закон від 6.01.2011 № 377-IV «Про державний контроль та нагляд в Республіці Казахстан» [Текст] / [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://esep.kz>>.
5. Іванова І. Державний фінансовий контроль : Парадигми розвитку [Текст] : монографія / І. Іванова. – К. : Академвидав, 2010. – 168 с.
6. Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів [Текст] : збірник базових документів INTOSAI. – К. : 2003. – 311 с.
7. Положення „Про Рахунковий комітет по контролю за виконанням республіканського бюджету”, затверджено Указом Президента Республіки Казахстан від 5.08.2002 № 917 [Текст] / [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://esep.kz>>.
8. Програма економічних реформ на 2010-2014рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://president.gov.ua>>.
9. Проекти законів «Про систему державного фінансового контролю в Україні» № 1131 від 03.06.2002; «Про фінансовий контроль» № 1131-1 від 30.08.2002; «Про державний фінансовий контроль» № 2020 від 08.02.2008. [Електронний ресурс] : [Верховна Рада України]. – Доступний з: <<http://www.rada.gov.ua>.

Макарчук О. Г.  
*м. Львів*

### **СПРАВА ШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ НА ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ В ДРУГІЙ ПОЛ. ХІХ – НА ПОЧ. ХХ ст. ТА ПРОБУДЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СВІДОМОСТІ УКРАЇНЦІВ**

У другій половині ХІХ століття у шкільній справі на західноукраїнських землях відбулися зміни, зумовлені політичними

реформами Габсбурзької монархії. Ще від кінця XVIII століття галицькі піддані Австрійської імперії навчалися в одно- і двокласних школах, пізніше - в чотирикласних, де викладання велося німецькою або польською мовами, вивчалася також і рідна мова (для українців - архаїчна книжна мова з елементами галицьких говірок) [1, с. 429].

Наскільки “потужною” була ця освіта свідчить те, що в кінці XIX - початку XX століття більшість західноукраїнського населення було неписьменним. Так, в Галичині у 1880 р. серед населення, старшого за 6 років, не вміло ні читати, ні писати 77, 08%, в 1890 р.- 68,24% [2, с. 317]. у 1900 - 63, 8% [3, с.25]. Аналогічною була ситуація з освітою русинів (українців) у Північній Буковині та на Закарпатті.

Відповідаючи вимогам часу, у 1868 р. угорський, а у 1869 р. австрійський уряд прийняли нові шкільні закони, що повинні були наблизити школу до потреб тогочасного життя.

Ситуація ускладнилася тим, що в суспільстві розгорілася дискусія щодо мови викладання (польська чи українська). Так, у квітні 1861 р. Галицький сейм прийняв рішення щодо впровадження польської та української мови у шкільництві. А вже невдовзі Крайовий виділ Галицького сейму поставив під сумнів спроможність української мови забезпечувати процес навчання [5, с. 335]. Дискусія закінчилася невігідно для українців - майже повсюди у шкільництві стала панувати польська мова викладання, що було підкріплено законодавчо. Згідно закону 1867 р., для відкриття української гімназії вимагалось рішення Крайового сейму, тоді як для відкриття польської - тільки розпорядження шкільних органів [5, s. 11].

З цього ж року на підставі ухвали Галицького сейму львівські початкові школи перейшли на польську мову викладання (з німецької).

Характерним прикладом ситуації, що склалася на той час, може служити одна з перших початкових українських шкіл у Львові, що перебувала під опікою греко-католицької Церкви. У 1867 р. у ній замість української запровадили польську мову викладання, у 1871 р. - скасовано церковний нагляд, а вже у 1876 р. шкільною інспекцією було з'ясовано, що з 261 учня цієї школи лише кілька учнів першого класу володіли українською мовою [4, с. 337].

Подібна ситуація складалася й на Закарпатті де ще у 1871 р. діяло 353 українські школи. У 1914 р. їх залишилося лише 18. Підрізними приводами проводилася мадяризація шкіл, робилися перепони щодо навчання в них українців. До 1910 р. по всій Угорщині, де проживало 473 тисячі українського населення, середню освіту отримали лише 274

українці. А у 1913/1914 навч. році тут у середніх школах вчилося тільки 39 українських дітей [6, с. 74].

У галицькому Львові у 1886 р. була відкрита державна чотирикласна українська школа ім. М. Шашкевича і в кінці століття - приватна виділова школа ім. Т. Шевченка. Кількість учнів цих шкіл була невеликою і часто мінялася. Таке становище зберігалося до Першої світової війни.

У 1893 р. був здійснений поділ початкових шкіл на два види: на чотирьох-, п'яти-, шести-, семикласні міського типу та одно-, дво- та трикласні сільського типу. До початкової школи міського типу відносилися також школи виділу крайового самоуправління ("виділовими школами" називали три останні класи семикласних шкіл, які поглиблювали загальний освітній рівень тих, хто не мав наміру вчитися у середній школі, забезпечували підготовку для подальшого навчання у фахових школах [4, с. 337]). Закінчення 4 класу початкової школи міського типу дозволяло продовжувати навчання у середній школі. У старших класах велике значення приділялося підготовці учнів до практичної роботи у торгівлі та управлінському апараті.

Відповідно до шкільних законів, початкова освіта оголошувалася обов'язковою. У містах, у тому числі великих промислових центрах, ця вимога загалом виконувалася і кількість школярів зростала пропорційно зростанню населення. Так, у Бориславський народній початковій школі, де (як виняток) панувала українська мова навчання і якою керував відомий письменник та педагог Стефан Ковалів, у 1887 р. навчалася 500 учнів, у 1899 р. - 1200, у 1908 р. - 2300 учнів [7, с.7].

У Львові 1869/70 навчальному році була 21 початкова школа, з них власне міських тільки десять (інші приватні і організовані за принципом віросповідання). До початкових шкіл у цьому році було записано 5090 дітей, що становило лише 34,9% всіх дітей шкільного віку [8, с. 137]. Натомість вже у 1905 р. тільки у 35 львівських народних школах було 16 333 учні [9, с. 60]. Стосовно ж сільської місцевості Галичини, то вимоги обов'язкової початкової освіти так і не були виконані. Так, із звіту крайової шкільної ради за 1908/1909 н.р. видно, що у 1245 общинах з 6542 школи взагалі не працювали, у тому числі у Бродівському повіті не було шкіл у 20 общинах, Добромільському - у 21, Лиськовському - у 70, Мостиському - в 11, Руднянському - у 18 общинах [10].

У багатьох повітах школу не відвідувало більшість дітей шкільного віку. За даними 1900 р., у Зборівському повіті поза школою залишалося 55% усіх дітей (безвідносно до національності), у Городоцькому - 57%,

Косівському - 61 %, Надвірнянському - 65 %, Турківському - 73 %. Аналогічним було становище у Закарпатті, де на початку ХХ століття 38 % усіх дітей шкільного віку не навчалися у школі. На Буковині у 1914 р., за даними офіційної статистики, школу не відвідувало 25,9 % дітей [3, с. 15]. Це давалося взяти на усіх вікових групах населення. Навіть у м. Львові напередодні Першої світової війни неписьменність сягала 20% [11, с. 56]. Не будемо забувати, що центр провінції ніби всотував у себе найбільш освічені елементи населення з містечок та сіл, то ж на периферії ситуація була ще гіршою.

Зрозуміло, що у цій ситуації не приходилося особливо вибирати з освітою. Якщо у тому чи іншому містечку або селі діяла школа з польською (Галичина), мадярською (Закарпаття), німецькою чи румунською (Буковина) мовами викладання, навчання у ній української дитини було меншим злом, ніж повне неучтво. Тим не менше, боротьба за українізацію початкової, середньої та вищої освіти уже від середини ХІХ століття стає провідним напрямом політичних вимог та безпосередньої просвітницької діяльності нечисельної русинської (української) інтелігенції.

### Література

1. М. Попович. Нарис історії культури України - Київ: АртЕк, 2001;
2. Франко І. Скільки нас є? // Зібрання творів в п'ятидесяти томах, т. 44, кн. 2;
3. Байк Л.Г. За освіту для трудящих. - Львів: Вища школа, 1983;
4. Історія Львова У трьох томах. Т. 2. - Львів, 2007;
5. Hornowa Elzbieta. Ukrainski oboz postepowy i jego wspolpraca z polska lewica spoteezna w Galicji 1876 - 1895. - Wroclaw - Warszawa - Krakow: W-wo Ossolinskich, 1968;
6. Сміян П.К. Революційний та національно- визвольний рух на Закарпатті кінця ХІХ - початку ХХ ст. - Львів: Вища школа, 1968;
7. Лесин В.М., Дігтяр С.І. Літописець дореволюційного Борислава. - У кн. Стефан Ковалів. Твори. - К.: В-во худож. літератури, 1958;
8. Історія Львова. - Київ, 1984;
9. Wiczowski Jozef. Lwow, jego rozwoj i stan kulturalny, oraz przewodnik po miescie. - Lwow, 1907;
10. Темнота Галичини в числах. - Земля і Воля, 1910, 26 падолиста;
11. Hozowski Stanislaw. Ekonomiczny rozwoj Lwowa w latach 1772 - 1914. - Lwow, 1935.

## ПОЛІТИЧНА КОНКУРЕНЦІЯ ЯК КРИТЕРІЙ ТИПОЛОГІЗАЦІ ПОЛІТИЧНИХ РИНКІВ

Політичні системи сучасних демократичних суспільств являють собою середовища постійної взаємодії великої кількості суб'єктів: політичних інститутів, політичних партій, блоків, рухів, громадських організацій, груп інтересів, фондів, асоціацій, окремих громадян та політиків, соціальних верств, націй, народностей тощо. Результатом цієї взаємодії є політичний вибір її учасників, який прямо чи опосередковано впливає на механізм формування та визначення складу органів державної влади і місцевого самоврядування, а відтак і на ефективність системи державного управління загалом.

Політичне середовище, в рамках якого здійснюється політичний вибір, характеризується чітким поділом його учасників та дві категорії. Перші пропонують політичний продукт у вигляді політичних партій, окремих політиків, політичних програм, концепцій, політичних ініціатив, думок, позицій, передвиборчих обіцянок і т.п., а інші обирають той політичний продукт, який найбільш відповідає їх потребам, очікуванням та сподіванням. При цьому особливістю взаємодії учасників політичного процесу в рамках першої категорії є її змагальницький, конкуруючий характер, що надає йому основних рис та характеристик товарного ринку.

Можливість аналізу боротьби за владу, як конкуренції, відмітив Й. Шумпетер у своїй роботі «Капіталізм, соціалізм та демократія». Дослідник обґрунтував парадигму функціонування політичного ринку на підставі змагання еліт за владу. За Й. Шумпетером, сутність сучасного «народовладдя» полягає у конкурентному лідерстві груп впливу на державному та міждержавному рівнях. При цьому партії та політики регулюють політичну конкуренцію за аналогією з професійними асоціаціями [5, с. 347-348].

Для розуміння взаємозв'язку політичного та товарного ринків важливе значення має теорія суспільного вибору, яка сформувалась у 60-х роках минулого століття в рамках теорії раціонального вибору. Прихильники теорії суспільного вибору (Дж. Б'юкенен, Г. Таллок, Т. Веблен, Р. Толлісон) вважали державу ареною конкуренції людей за вплив на прийняття рішень, доступ до розподілу ресурсів, місця на ієрархічних сходах, а виборців і політиків - індивідами, що обмінюються

голосами та передвиборчими обіцянками. Здобутком цієї теорії є систематизація знань та уявлень про політичний ринок, як самостійну наукову категорію, водночас, недоліком – відсутність його власної специфіки внаслідок перенесення базових понять та закономірностей функціонування товарного ринку у сферу політики.

Крім того, на відміну від ринку товарів і послуг, у стані розробки наразі перебуває типологія політичного ринку. Наприклад, В. Полторак пропонує розрізняти потенційний політичний ринок, діючий політичний ринок, політичний ринок, який обслуговується, та освоєний політичний ринок. Потенційний політичний ринок – це сукупність дорослого населення країни, яке цікавиться політичним життям суспільства. Діючий політичний ринок – сукупність політично активного населення, яке постійно бере участь у виборах, масових політичних акціях, використовує інформацію ЗМІ, пов'язану з політикою. Політичний ринок, що обслуговується, – частина діючого політичного ринку, учасники якого (виборці) мають досить чіткі політичні позиції та віддають свої голоси за певні політичні сили. Відповідно, освоєним політичним ринком В. Полторак вважає частину діючого політичного ринку і політичного ринку, що обслуговується, учасники якого чітко визначились у своїх уподобаннях до тих чи інших політичних партій, організацій [4, с. 21-28].

Водночас, в основу запропонованої концепції класифікації політичного ринку покладено критерій його сегментації в залежності від поведінки споживачів. Як наслідок, недостатньо висвітлено роль політичної конкуренції, як ринкового механізму, що протистоїть монополізації.

Російський дослідник Д. Нежданов запропонував інший підхід до типологізації політичного ринку, в основі якого – ступінь розвитку реальної політичної конкуренції. Остання проявляється у високому, низькому та відносно високому владному потенціалі політичної опозиції, яка змагається за можливість заміщення своїми представниками вищих державних посад в парламенті, уряді та на посаді голови держави.

Можна погодитись з Д. Неждановим щодо визначення в якості ключових критеріїв ступіня розвитку політичного ринку чотирьох основних ознак: 1). свободи участі, що полягає у вільному доступі на політичний ринок нових учасників, які реалізують пасивне виборче право (кандидатів, партій, виборчих об'єднань і блоків тощо); 2) свободи вибору, що дає можливість вільного доступу на політичний ринок нових учасників, які реалізують активне виборче право; 3) політичної

культури, що означає відсутність прецедентів регулювання політичної конкуренції шляхом застосування підзаконних нормативних актів у супереч чинному законодавству; 4). реальної політичної конкуренції, яка передбачає наявність прецедентів радикального переходу влади від однієї політичної сили до іншої в результаті легальних виборчих процедур (як правило, протягом останніх 15 років).

На підставі цих критеріїв дослідник пропонує виділяти три типи політичних ринків: пропорційний, непропорційний, умовно-пропорційний [3].

Пропорційний тип уособлює основні ознаки розвинутої поліархії, і є більше ідеальною його моделлю. Водночас, саме до такої моделі наближені політичні ринки Великобританії, Франції, Польщі, Сполучених Штатів Америки. Характерними ознаками політичного ринку непропорційного типу є сильна позиція чинної влади і реальна можливість останньої легально або напівлегально використовувати у конкурентній боротьбі адміністративний ресурс, а також нерозвинутисть інституту політичної опозиції. Таки ознаки притаманні політичним середовищам Таджикистану, Узбекистану, Туркменістану. Умовно-пропорційний тип передбачає юридично закріплені умови для забезпечення змагання суб'єктів політики. Водночас, зазначені умови мають низку обмежень, пов'язаних з непропорційним розподілом ресурсів між чинною владою та опозицією під час передвиборчої боротьби, установами несприятливих для опозиції правил політичної взаємодії або з не вільним характером волевиявлення громадян. При цьому в рамках умовно-пропорційного типу виокремлено два підтипи політичного ринку: «А» та «Б». Перший підтип де-юре передбачає свободу участі та вибору, однак, де-факто на такому ринку відсутня політична культура та реальна політична конкуренція. В рамках другого підтипу відсутня свобода вибору. Прикладом останнього може бути Швейцарія до 1971 року, де мали місце обмеження виборчого права жінок.

Незважаючи на еволюцію українського політичного ринку, аналіз його сучасного стану в контексті запропонованої Д. Неждановим типології дозволяє розглядати вітчизняне політичне поле в рамках підтипу «А» умовно-пропорційного типу з наступних причин.

По-перше, ст. 15 Конституції України проголошує свободу політичної діяльності [1], однак, чинне законодавство не містить визначення такого поняття як «політична конкуренція» і відповідно прямо не регламентує цей процес.

По-друге, незважаючи на законодавче закріплення права політичних партій на опозиційну діяльність [2], вітчизняне правове поле



не регламентує взаємовідносини між ними, а отже, і механізм міжпартійної конкуренції, як основної складової загального явища політичної конкуренції у розвинутих демократичних державах.

По-третє, підвищення до 5 відсотків бар'єру проходження політичних сил до парламенту створило передумови для відсторонення малочисельних партій від участі у виборчому процесі, зниження їх мобілізаційних можливостей та послаблення їх впливу на державно-управлінські процеси у суспільстві, що може спричинити згортання масштабів реальної політичної конкуренції.

По-четверте, найбільш сприятливі умови для розвитку реальної конкуренції притаманні державам з парламентською моделлю побудови державної влади. Однак, для її запровадження в Україні наразі бракує самодостатніх і авторитетних політичних сил, їх лідерів, сформованих інститутів громадянського суспільства, готовності і бажання політичних лідерів і провідних державних діячів до встановлення і неухильного дотримання прозорих правил кокурентної боротьби.

По-п'яте, у міжелекторальний період пересічні громадяни практично позбавлені можливості впливати на політичні та державно-управлінські процеси, що уповільнює становлення справжнього громадянського суспільства із сформованою системою стійких ідеологічних поглядів та електоральних переваг.

Таким чином, об'єктивними передумовами функціонування та розвитку політичного ринку є існування політичної сфери та специфічної політичної діяльності, обмін результатами цієї діяльності та наявність вільної конкуренції політичних сил за голоси виборців, що, з одного боку, наділяє політичний ринок власною специфікою і відрізняє його від ринку товарів і послуг, а з іншого - дозволяє спрямовувати та координувати дії суб'єктів політики в рамках дії законів попиту та пропозиції. Результати дослідження основних теоретичних підходів та критеріїв типологізації сучасного політичного ринку в залежності від рівня розвитку реальної політичної конкуренції дають підстави відносити відчизняне політичне середовище до умовно-пропорційного типу.

### **Література**

1. Конституція України [Електронний ресурс] : закон / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
2. «Про політичні партії в Україні» [Електронний ресурс] : закон / Верховна Рада України. - Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.

3. Нежданов Д. Политический рынок: основы типологизации. / Д. Нежданов // Социум и власть. – 2008. - № 3. – С. 73-82.

4. Полторац В. Политический маркетинг : учеб. пособие / В. Полторац. – Днепропетровск. : ДАУБП, 2001. – 96 с.

5. Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия / Й. Шумпетер ; [пер. с нем. и общ. ред. В.С. Автономова]. - М. : Экономика, 1995. - 540 с.

**Панфілова Т. О.**

*м. Львів*

### **ПОЛІТИЧНІ, СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ТА НАЦІОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ЗАХІДНІЙ УКРАЇНІ У ХІХ ст.**

Загальновідомо, що формування громадянського суспільства тривалий і складний історичний процес. В Україні зародження і становлення громадянського суспільства відбувалося за Козацької доби – XVI – початок XVIII століття, зокрема в період національної революції та відновлення української держави. Однак, поразка національно-визвольних рухів на початку XVIII століття та інкорпорація козацької України до складу абсолютиської Російської імперії зумовило не тільки руйнацію української держави, але й ліквідацію на багато століть демократичних здобутків громадянського суспільства.

Після розпаду Речі Посполитої наприкінці XVII століття західні землі України увійшли до складу Австрійської, а з 1867 року – Австро-Угорської імперії. Саме на цій частині України у ХІХ столітті й почали створюватися передумови для формування структур громадянського суспільства. Це було зумовлено кількома обставинами, насамперед політикою Просвітництва австрійських монархів, зокрема Марії-Терези та її сина Йосифа II, підпорядкованої формуванню свідомих громадян імперії, як дійового фактора її могутності, а з іншого боку неухильним утвердженням у Західноєвропейських країнах буржуазно-демократичних засад, насамперед внаслідок революційних подій 1848-1849 років, так званої „Весни народів”. [1]

Для західних земель України це мало виняткове соціально-економічне і політичне значення, сприяло національному відродженню галицьких українців, стимулювало формування нової еліти, яка задекларувала свою програму дій, зорієнтовану на національне визволення.

Уже наприкінці XVIII століття імператор Йосиф II у 1781-1782 рр. позбавив селян особистої залежності від поміщиків, обмежив панщину, заборонив збільшувати поміщицькі володіння за рахунок селянських угідь. А 16 квітня 1848 року австрійський цісар остаточно скасував панщину. Згідно з аграрною реформою держава викупила селянські наділи у поміщиків з майбутнім відшкодуванням упродовж 40-ка років. Внаслідок реформи у Східній Галичині виникло понад 375 тисяч вільних селянських господарств, які, власне, і становили основний кістяк середнього класу, а отже і фундаторів громадянського суспільства. [2]

Демократизації суспільства сприяла і церковна реформа, яка урівнювала у правах Греко-католицьку церкву з Католицькою і Протестанською та дозволила українському духовенству навчатися в університетах та поступати на державну службу. Було також відкрито Греко-католицькі семінарії у Відні, Львові та Ужгороді для підготовки духовенства, яке уже на той час становило чи не основну частину української еліти, яка брала активну участь у суспільному житті, зокрема у створенні й діяльності культурно-освітніх товариств та організацій.

Відзначимо також, що відповідно до освітньої реформи утверджувалася система початкових і середніх навчальних закладів. При чому у початкових школах навчання проводилося рідною мовою, що стало важливою передумовою зростання соціальної активності різних прошарків Галичини, насамперед селянства.

Яскравим свідченням зростання соціальної і національної зрілості українців Галичини було створення у Львові 2 травня 1848 року Головної Руської Ради – першої політичної організації, яка висунула цілий ряд демократичних вимог до цісарської влади у Відні, зокрема про поділ Галичини на дві окремі адміністративні одиниці – Східну, де переважали українці й Західну, заселену, головним чином, поляками. Окрім того, у своїй програмі Головна Руська Рада проголосила єдність всього українського народу, його право на відновлення державної незалежності. Вона створила понад 50 місцевих рад з різних прошарків населення. Відзначимо також, що Головна Руська Рада заснувала культурно-освітнє товариство Галицько-Руська Матиця, котре публікувало підручники для шкіл, було організатором освіти молоді рідною мовою. [3]

20 жовтня 1860 року згідно з новою Конституцією Галичина одержала автономію з власним сеймом та крайовим урядом. Галицький сейм складався з 150 послів. На перших виборах українці провели до сейму 49 своїх представників. Окрім того, в процесі певної демократизації управління окремими провінціями Австрії, 1861 року

паралельно з державно-управлінськими структурами формувалися самоврядні органи: крайові сейми та повітові сеймики. [4]

У подальшому, внаслідок зростання соціальної і національної зрілості та політичної активності української спільноти Галичини набула розмаху діяльність чисельних громадських організацій. Йдеться про функціонування господарсько-фінансових структур – „Сільський господар”, „Народна торгівля”, банк „Дністер”, „Крайовий кредитовий союз”, „Крайовий ревізійний союз”, „Союз молочарських спілок”; культурно-освітніх – Європігійський інститут, „Просвіта”, „Рідна школа”, „Руське педагогічне товариство”, Наукове Товариство імені Т.Шевченка; молодіжно-спортивні організації – „Пласт”, „Сокіл”, „Сокіл-Батько”, „Каменярі” та інші. [5]

Наприкінці XIX – початку XX століття виникають політичні партії й організації, які взяли на себе тягар керівництва національно-визвольною боротьбою за державну незалежність і соборність України.

Концептуальна суть діяльності громадських організацій Західної України полягала в тому, щоб стати етнокультурною альтернативою окупаційним режимам. За умов бездержавності галицького українства ці організації намагались перебрати на себе частину державних функцій для більш повного забезпечення його потреб у життєво важливих суспільних сферах та шляхом кропіткої праці плекати національну свідомість, консолідувати національні сили й, таким чином, „еволюційно підготувати їх до визвольних змагань, а значною мірою і до новітнього державного відродження”. [6]

### **Література**

1. Грицак Ярослав Нарис історії України. Формування модерної української нації XIX–XX століття. – Київ „Генеза”, 2000. – С.41-45.
2. Лазарович М. Історія України. – Київ: „Знання”, 2008. – С.259-260.
3. Лазарович М. Історія України. – Київ: „Знання”, 2008. – С.260-266.
4. Макаруч С.А. Джерелознавство історії України. – Львів: „Світ”, 2008. – С.177-181.
5. Трофим’як Б. Гімнастично-спортивні організації в національно-визвольному русі Галичини. – Тернопіль: „Економічна думка”, 2001. – С. 47-54.
6. Савчук Борис Просвітницька та соціально-економічна діяльність українських громадських товариств у Галичині (остання третина XIX ст. – кінець 30-х років XXст.) – Івано-Франківськ „Плаї”, 1999. – С.118-120.

**Пасічник В. М.**  
*м. Львів*

## **УКРАЇНЬСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ІДЕЯ ЯК КОНЦЕПТУАЛЬНА ОСНОВА ІНСТИТУЦІЙНИХ РЕФОРМ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Сьогодні корупція перетворилася в реальну загрозу національній безпеці України. Так в Україні і за кордоном наголошують на високому рівні корумпованості українських чиновників, а корупція набула ознак системного явища українського суспільства, яке поширює свій негативний вплив на всі сфери суспільного життя. При цьому корупція все глибше розростається і укорінюється у нашому повсякденному житті, яка сприймається політичною елітою та широкими верствами населення як основний, швидкий та найбільш дієвий засіб вирішення питань та досягнення своїх цілей. Корупція душить країну, гальмує її розвиток, перешкоджає проведенню реформ, деморалізує населення.

Корупція є наслідком хронічної суспільної хвороби в Україні, назва якої – бюрократизм. В. Атаманчук під бюрократизмом розглядає таку форму здійснення влади, при якій має місце підміна загальної волі організації (суспільства, громадян) волею групи осіб, коли відбувається суб'єктивістська, довільна, часто протизаконна зміна форм і методів ведення тих або інших справ, що зумовлена такими причинами: нераціональною побудовою державного апарату, в якому немало дублюючих, паралельних структур; відсутністю або слабким правовим регулюванням процесів владних відносин і управління з погляду як матеріальних, так і процесуальних норм; низьким рівнем контролю за дотриманням встановлених процедур; недостатньою професійною підготовкою політичних діячів і державних службовців [1, с. 235].

Однак бюрократизм та корупція є проявом ще більш глибокої проблеми, це відчуження народу від влади, суспільства від держави. Чим більше це відчуження, тим поширенішою стає корупція в такому суспільстві. Тому боротьба проти корупції малоефективна, якщо не брати до уваги умови та причини її виникнення. А причиною її виникнення є відчуження народу від влади і суспільства від держави. Не розуміння цього факту призводитиме до боротьби не проти причин, а саме наслідків. Цю боротьбу не підтримає народ, який розглядає корупцію як засіб пом'якшення цього відчуження, спосіб оперативного

подолання різних адміністративних бар'єрів та вирішення суперечливих норм чинного законодавства на свою користь, можливість відкупитися від свавілля різних контролюючих та розпорядчих органів державної влади. А політична еліта розглядає корупцію як ефективний засіб здобуття влади і забезпечення свого привілейованого становища в суспільстві, досягнення відповідних політичних та економічних цілей та вирішення існуючих суспільних проблем згідно не національних, а особистих та корпоративних інтересів.

Для подолання бюрократизму, корупції та відчуження народу від влади в Україні потрібно провести системні інституційні реформи. Концептуальною основою інституційних реформ може стати українська національна ідея. Метою цих реформ є побудова в Україні дійсно національної держави. Відкинення української національної ідеї як фундаментальної основи незалежної Української держави є основною причиною кризи її існування на сучасному етапі. На цьому наголошує Н.Левченко, яка загалом вдало охарактеризувала кризу вітчизняної державності, назвавши її глибинні причини [2]:

- початкова некоректність й відсутність «генерального плану» побудови новітньої української державності;

- відкинення батьками-засновниками незалежної Української держави радикального шляху соціальних і національних перетворень як утопічного і побудова в незалежній Україні суспільної моделі, що своїм рівнем централізму нагадувала модель Радянського Союзу, тільки в зменшеній і часто пародійній формі, оскільки вона базувалася на тих же принципах казенної регламентації і бюрократичної централізації, які незадовго до цього призвели до розвалу СРСР;

- розбудувавши належним чином вертикаль виконавчої влади, політична еліта на спромоглася втілити в життя конституційну ідею побудови ефективної системи місцевого самоврядування, в результаті чого державна машина була позбавлена природної протизваги в особі безлічі самостійних і самодіяльних місцевих громад, в перші роки нового тисячоліття забуксувала, а потім і зовсім перестала належним чином функціонувати;

- спроба конституційної реформи 2004 року виправити ситуацію зазнала невдачі, оскільки в конкретних умовах вона привела до втрати єдності державної влади, в результаті чого бюрократично централізована влада не змогла гнучко відреагувати на нові виклики та загрози національній безпеці. А реформа системи місцевого самоврядування, яка покликана була на локальному рівні компенсувати недоліки центральної влади, прийняти на себе частину її

відповідальності, зробити публічне управління гнучкішим і адекватнішим змінним реаліям, здійснена так і не була;

– основною причиною кризи вітчизняної державності полягає в нездатності нашої політичної і державної еліти створити таку модель державного будівництва, яка повною мірою відповідала б історичному досвіду і державницькій традиції України, що зумовлено ігноруванням української державницької ідеї.

Подолати кризу Української державності та сконструювати дієздатну модель державного будівництва можливо виключно при опорі на українську національну ідею, яка органічно об'єднує в собі спадщину національної духовної культури і елементи загальнолюдської політичної і державної традиції, яка і повинна послужити матрицею державного будівництва, що відображає реальний історичний досвід українського народу, у тому числі його позитивний і негативний досвід державотворення. Українська національна ідея спроможна увібрати в себе інтереси і енергію представників всіх народів, що проживають в Україні, і стати основою для формування української політичної нації, в яку окрім етнічних українців можуть також органічно влитися представники інших національностей. Її втілення в життя передбачає здійснення системної модернізації державного управління загалом та державного управління національної безпеки зокрема, на чому наголошує А. Фартушний вказуючи на онтологічний, гнеосологічний, соціальний, політичний, аксіологічний, культурологічний аспект української національної ідеї [3, с. 66-67]. Лише поєднуючи ці аспекти української національної ідеї, можна забезпечити комплексність і системність, а відтак і успішність інституційних реформ в Україні.

Аналізуючи українську національну державницьку ідею в історичному аспекті, Н. Левченко виділяє три основні системи координат, три смислові вузли та принципи, на підставі яких може будуватися дієздатна вітчизняна державність: пріоритет людей, народу, «землі» по відношенню до вищих світських властей; пріоритет локальної народної самоорганізації в порівнянні із загальнодержавною організацією; визнання виняткової важливості етичної традиції, морального вимірювання політики і діяльності політиків [2]. Такий висновок був зроблений на основі історичного досвіду державотворення українського народу в період Київської Русі, Запорізької Січі та Гетьманщини, Української Народної Республіки, а також теоретичної спадщини українських мислителів з приводу формування моделі Української держави.

З такими висновками можна погодитися, оскільки він дійсно відображає ментальні особливості та тип української державності, які

український народ у ті чи інші історичні періоди намагався реалізувати. Узагальнюючи думки таких визначних українських мислителів як М.Грушевського, І.Франка, П.Куліша, М.Костомарова, Г.Анрузького, М.Драгоманова, В.Липинського, Б.Кістяковського, В.Антоновича та інших, охарактеризуємо детальніше, яку державну модель пропонує українська національна ідея:

– це пріоритет людей, народу, «землі» по відношенню до державної влади, де правитель виступає першим слугою рідної землі та громади, що на ній проживає, а відтак основоположним принципом державного будівництва виступає народоправство, а не єдиноначальство, як це було в Росії. Українська держава повинна будуватися знизу, а не насаджуватися зверху, вона має зростати із спільних зусиль регіонів, областей і територій, які об'єднуються для спільного досягнення загальнозначущих цілей;

– пріоритет локальної народної самоорганізації в порівнянні із загальнодержавною організацією, що передбачає запровадження широкого місцевого самоврядування як основи державного управління, здійснюваного центральним народним представництвом, з найширшим самоврядуванням общин, областей та регіонів, яка складаються з вільних людей і об'єднаних між собою на засадах вільної спілки, заснованої на солідарності інтересів та забезпечується сильною центральною владою, яка відповідальна передусім за забезпечення національної безпеки, стабільності і прогресивного розвитку нації та держави. Органи місцевого самоврядування та державної влади мають вільно обиратися всім населенням, які покликані управляти місцевими економічними, просвітницькими і культурними справами згідно спільного українського загальнодержавного законодавства, а центральна влада здебільшого лише контролює і координує їх діяльність, слідкуючи за забезпеченням національної безпеки, законності і правопорядку, не втручаючись без потреби у їх внутрішні справи;

– визнання виняткової важливості етичної традиції, морального вимірювання політики і діяльності політиків, де політична влада має бути заснована на християнській моралі, в якій вона черпає свою легітимність, а християнська віра виступає основою та надійним і зрозумілим способом самоідентифікації українського народу, – відтак боротьба за національну державність здебільшого набуває форм боротьба за віру, яка власне і відображає його суспільні ідеали організації внутрішнього життя. Ця особливість має бути врахована в процесі законодавчої діяльності, і на законодавців покладається завдання імплементувати християнські етичні імперативи в юридичні категорії,



без чого закони не будуть виконувати свої функції у суспільстві. За таких умов, політик в Україні для того, щоб претендувати на народну підтримку, зобов'язаний передусім отримати моральну санкцію у народу, і навпаки, державний діяч будь-якого рангу, що втратив моральну легітимність, приречений також і на втрату влади.

Отже, саме українська національна ідея покликана стати концептуальною основною інституційних реформ в Україні та створення ефективної системи національної безпеки. Її втілення в життя дозволить побудувати національну державу, подолати бюрократизм, корупцію та відчуження народу від влади і суспільства від держави, пристосуватися Україні до нових історичних умов, які характеризуються нині кризою матеріалістичної цивілізації та переходом від індустріального до інформаційного суспільства. Такий тип державності у найбільшій мірі відповідає потребам якісного стрибку в розвитку продуктивних сил, коли перед людством повсталала необхідність перейти від матеріалістичної до духовної цивілізації.

### **Література**

1. Атаманчук Г. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие [Текст] / Г. Атаманчук. – М. : ОАО «НПО Экономика», 2000. – 302 с.

2. Левченко Н. В. Национальная идея как матрица государственного строительства в Украине // UNIVERSITATES. Наука и просвещение [Электронный ресурс]. – 2009. - №3 / Режим доступа: [http://universitates.univer.kharkov.ua/arhiv/2009\\_3/levchenko/levchenko.html](http://universitates.univer.kharkov.ua/arhiv/2009_3/levchenko/levchenko.html).

3. Фартушний А. Українська національна ідея як підстава державотворення [Текст] / А. Фартушний. – Львів: Львівська політехніка, 2000. – 308 с.

**Попадинець В. Ю.**

*м. Львів*

## **ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ**

З розвитком ринкових відносин все більшого значення набуває питання забезпечення надійності майнових відносин, виникає необхідність підвищення гарантій захисту майнових прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, а також держави, забезпечення їх

достовірною та актуальною інформацією про правовий статус того чи іншого об'єкта нерухомого майна. Одним з головних елементів правового механізму, який забезпечує дані потреби, є державна реєстрація прав на землю.

Дискусії щодо того, яка система реєстрації прав на землю є оптимальною, точаться не тільки в наукових колах України, де її формування перебуває на початковому етапі, але і в тих країнах Європи, де система реєстрації є давно сформованою і ефективно функціонує практично без суттєвих змін протягом кількох століть.

Розвиток інституту реєстрації прав на землю в країнах ЄС відбувається в двох напрямках: по-перше, постійне удосконалення кожною з країн-членів своєї національної реєстраційної системи, шляхом адаптування законодавства до потреб учасників ринку, а також впровадженням в реєстраційні процеси новітніх технологій; по-друге, в рамках ЄС також спостерігається тенденція до створення єдиної, уніфікованої, загальноєвропейської системи реєстрації прав на землю та інше нерухоме майно, яка б об'єднувала кадастрово-інформаційні та реєстраційні системи країн-членів ЄС. Все більше країн беруть активну участь у цьому процесі, реформуючи свою національну реєстраційну систему.

Аналізуючи чинне українське законодавство в сфері реєстрації прав на землю в Україні та стан його реалізації, а також розглядаючи фактично існуючу на даний момент модель реєстрації прав на землю, можна констатувати, що Україна перебуває на початковій стадії становлення та розвитку даного інституту. Особливо це стає помітно при порівнянні реєстрації прав на землю в Україні з Європейськими системами реєстрації. Україні ще належить сформувати ефективну національну систему реєстрації прав на землю та інше нерухоме майно. Задля справедливості слід зазначити, деякі заходи у цьому напрямку здійснюються, однак їх результативність на даний час бажає кращого.

У гонитві за європейськими стандартами та жадаючи пристосувати земельне законодавство України під земельне законодавство передових країн світу, уряд робить невпевнені кроки та інколи навіть шкідливі потуги стосовно "оптимізації" та реформування нормативно-правових засад регулювання земельних відносин в нашій державі.

Стаття 14 Конституції України визначає землю як основне національне багатство, що перебуває під особливою охороною держави. Земля завжди була, є і буде залишатися особливим об'єктом суспільних відносин, який характеризується просторовою

обмеженістю, незамінністю, постійністю місцезнаходження тощо. Важко переоцінити значення землі як домінуючого ресурсу людського розвитку на селі.

Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III у статті 2 визначає земельні відносини як суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. В основному нормативно-правовому акті земельного законодавства також прописано, що земельні відносини регулюються Конституцією України, згаданим вище Земельним кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами. До таких нормативно-правових актів відносять наступні закони України: “Про землеустрій”, “Про оренду землі”, “Про охорону земель”, “Про державний контроль за використанням та охороною земель”, “Про особисте селянське господарство”, “Про фермерське господарство”, “Про оцінку земель”.

Невід’ємною частиною економічної реформи, яка проводиться в Україні з початку дев’яностих років, стало реформування земельних відносин, які далекі до свого завершення. В нашій країні ліквідовано монополію держави на земельну власність, продовжуються процеси роздержавлення землі та передачі її у власність юридичним особам і громадянам, які можуть набувати права власності на землю, згідно з чинним законодавством.

Сучасне землекористування в Україні носить відбиток колишніх радянських екстенсивних методів господарювання, а аграрна сфера все ще залишається “заповідником” неринкових методів управління, законодавчих обмежень права приватної власності тощо. Значна кількість суперечностей спостерігається у питаннях збереження територій, що виконують важливі екосистемні функції тощо.

Істотний внесок в розвиток земельно-правової науки в цілому і правового регулювання земельних відносин, зокрема, зробили наступні вчені: В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, В.К. Гуревський, М.Я. Дем’яненко, В.Ю. Дмитренко, К.Д. Гордієнко, В.В. Костицький, С.І. Кручок, П.Ф. Кулинич, Н.Р. Малишева, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, О.О. Погрібний, І.І. Пучковська, В.І. Семчик, А.М. Третьяк, Ю.С. Шемшученко, Т.В. Бондар, О.В. Дзера, В.К. Мамутов, Є.О. Харитонов, Я.М. Шевченко та ін.

Незважаючи на широке коло науковців, які досліджували тему законодавчого регулювання земельних відносин та розглядали науково-теоретичні аспекти вдосконалення нормативно-правового механізму регулювання земельних відносин залишаються значною мірою дискусійними та в деяких моментах спірними.

Законодавче регулювання земельних відносин в Україні все ще залишає багато спірних питань та невирішених проблем, тому на сьогодні не втрачає своєї актуальності питання щодо вдосконалення нормативно-правової бази регулювання земельних відносин, а також визначення основних напрямів такого удосконалення в сучасних умовах глобалізації ринкових відносин та земельних перетворень.

Ефективна реалізація сучасної земельної реформи в Україні потребує нових форм і методів державного регулювання земельних відносин та пристосування її до сьогоденних реалій. Вирішення проблеми запровадження сучасного сталого землекористування залежить від посилення дієвості державного управління в сфері земельних відносин.

Саме тому для вирішення проблем законодавчого регулювання земельних відносин необхідна систематизація вітчизняного земельного законодавства з метою посилення його стабільності, усунення правових колізій, створення науково обґрунтованої системи нормативно-правових актів тощо.

До проблем правового регулювання земельних відносин в Україні на сучасному етапі також можна віднести проблему гарантування конституційних прав на землю та захисту земельної власності, проблеми відсутності соціальної справедливості у сфері земельних відносин.

Аналіз існуючих проблем законодавчого регулювання земельних відносин в Україні дозволяє окреслити пріоритетні шляхи удосконалення нормативно-правової бази цих відносин. Основними з них є:

- створення та грамотна організація законодавчого регулювання ринку землі сільськогосподарського призначення на основі єдиної системи земельного кадастру;
- внесення змін та відповідних коригувань до Земельного кодексу України та інших нормативно правових актів земельного законодавства;
- створення ефективних та професійних державних служб, які б відповідали за ведення кадастру та реєстрацію прав власності на землю;
- гармонізація системи стандартів та технічного регулювання сільськогосподарської продукції згідно з нормами ЄС.

Прийняття відповідних нормативно-правових актів (чи внесення змін до вже існуючих) дасть змогу створити правову основу для формування в Україні сталих та ефективно-врегульованих земельних відносин. Зокрема, в результаті проведення “тверезих” та розумних реформ можна досягти наступних результатів:

– в економічній сфері: має підвищитись інвестиційна привабливість землекористування в Україні, а завдяки раціональному використанню природно-ресурсного потенціалу земель має підвищитись ефективність сільськогосподарського виробництва;

– в екологічній сфері: мають бути створені гарантії техногенно-екологічної безпеки життєдіяльності людини, збереження та збагачення довкілля;

– в соціальній сфері: соціальна сфера має бути покращена завдяки прийняття відповідних нормативно-правових актів, які будуть сприяти створенню умов праці і життя сільського населення, забезпечення та підтримці повноцінного життєвого середовища, усунення регіональних відмінностей в умовах життєдіяльності.

### Література

1. Конституція України. – Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 - 1996 р., № 30.

2. Земельний кодекс України від 25.10.2001. Відомості Верховної Ради України від 25.01.2002 — 2002 р., № 3, стаття 27.

Сушиї О. В.

*м. Київ*

## ІНСТИТУЦІЙНІ ПРАКТИКИ ЯК ЧИННИК КОНСТРУЮВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО ДИЗАЙНУ

У соціальній теорії інституції визначаються як відносно стійка форма організації соціального життя, що забезпечує сталість зв'язків та відносин у межах суспільства. Інституції з'являються як ціннісно забарвлені норми і формальні правила; у подальшому визначають параметри поведінки бкторів та утворених ними організацій; зрештою сприяють розв'язанню проблем, що виникають у процесі колективних дій; а відтак зменшують невизначеність, «структуруючи ситуацію» та «інформуючи» про ймовірну поведінку інших бкторів або поширені правила гри в суспільстві. Інституції, як правило, не лише підтримують цілісність соціального буття, але й відображають «універсальні» та «самобутні» закономірності соціально-історичного розвитку, культуру та ментальність народу.

У багатоманітності феноменів соціальної культури кожної історичної доби відтворюються історичні коріння, своєрідні глибинні програми соціальних практик людської життєдіяльності, що

пронизують усі інші феномени та елементи культури та організують їх у цілісну систему. Формами їх відтворення стають соціально-матеріальні (інституційні) та психосоціальні феномени з властивими їм глибинними (архетипними) праформами, що уособлюють інституційні практики та тип соціально-історичного суб'єкта. Інструментом їх верифікації є цінності – символічне вираження людини у світі, а одиницею виміру – ідентичність із власними символами та кодами.

Психологічність, історичність, структурованість та функціональність є формоутворюючими компонентами інституційного дизайну.

Представники соціокультурного напрямку зазначають, що історична тяглість інституційного дизайну немовби внутрішньо запрограмовує на певні зразки розвитку, що у деяких випадках призводить до нескінченного ланцюжка інституційного самовідтворення. Цей ланцюжок важко розірвати, проте критичний збіг обставин чи кризові ситуації можуть відкрити шлях до інституційних змін нового типу (Л.Гаррісон, Р.Інглхард, С.Кірдіна, Д.Марч, Й.Ольсен, Р.Патнем, А.Ручка та інші). При цьому вкрай важливим виявляється обраний спосіб здійснення реформаційних змін. Історія надала приклади найбільш відомих підходів до реформування соціальних інституцій. Перший підхід ґрунтований на принципі «все й одразу»; другий підхід (з метафоричною назвою «срібна куля») спрямований на реформування найбільш важливих соціальних інституцій, зміни яких автоматично призводять до ланцюжкових змін інших інституцій; третій підхід базований на принципі оптимізації, коли для досягнення максимального ефекту при інституційних змінах вибірково реформують лише окремі соціальні інституції [3, с.82].

Незаперечною є констатація того факту, що будь-який «реформаторський проект» потребує постійного прийняття та коригування управлінського рішення у часі [2], адже, як показує практика, управлінські рішення, з одного боку, почасти страждають на недостатнє розуміння щодо системної специфіки функціонування соціальних інституцій [3, с.82], а з іншого – вони переважно потрапляють, так би мовити, у часовий лаг для певного горизонту планування [1]. Разом з цим за змінюваних суспільно-історичних умов розв'язання суспільних проблем та завдань державного реформування, що репрезентовано у проекції взаємодії та протидії (конфлікту) між державною владою та структурованим соціальним простором, активно виявляють себе чинники, що призводять до «гібридизації» та

«(де)ефективності» започаткованих інституційних змін. Досвід реформування сучасних «перехідних суспільств» показав, що проведення системних реформ «згори», без урахування специфіки наявної підсистеми «Культура», – одна з найголовніших причин інституційної дисгармонії.

Кожен елемент цілісної структурованої системи від найпростішого до державно-управлінського містить алгоритм «інституційне середовище ! інституційна структура ! інституційна практика» як стан та активно діючий комплекс підтримання неперервності її функціонування та самовідтворення на інституційному, організаційному та індивідуальному рівнях:

– інституційне середовище (інституції як «політичні встановлення») постає як сукупність «правил гри» (правил, норм, санкцій), формальних правил та неформальних норм, відкритих та прихованих встановлень, які загалом упорядковують та роблять передбачуваною людську взаємодію;

– інституційна структура визначає взаємозв'язок конституйованих політично організаційних форм (державна, політичні партії, громадські об'єднання тощо) та соціального середовища, а також домовленостей – інституційної згоди – щодо обов'язкового дотримання додаткових «внутрішніх» обмежень, які доповнюють діючі «правила гри»;

– інституційна практика відображає особливості реалізації інституційних згод у конкретному інституційному середовищі та характеризує поведінку акторів у рамках різних організацій [6, с. 152 – 153].

Власне, інституційні практики, з одного боку, є формами відтворення типових ситуацій (норм та правил) та позицій (статусів та ролей), укорінених у просторі та часі, а з іншого – формами колективного осмислення, тобто інституційна практика відтворюється у рамках та «під кутом зору» певної соціальної групи.

Авторка наголошує на інституційних практиках як чинникові конструювання інституційного дизайну, оскільки вони:

1) виявляють якісні принципи функціонування інституцій, способи їх легітимації та адаптації;

2) визначають здатність інституцій відтворювати глибинні, історично стійкі форми соціальних зв'язків та відносин у різних за типом суспільствах;

3) дозволяють прогнозувати спроможність проведення динамічних внутрішніх реформ, здатність (або нездатність) змінити

фундаментальні принципи взаємодії у системі «людина – суспільство – держава».

Конструювання інституційного дизайну за умов системних зрушень виявляє безпосередню залежність спроможності проведення динамічних внутрішніх реформ від збалансування формальних та неформальних практик на рівні вертикальних (суб'єкт-об'єктних) відносин та горизонтальних (суб'єкт-суб'єктних) зв'язків. За кризових умов змістовна узгодженість та селекція формальних та неформальних практик зміцнює процеси політичної інституціоналізації та забезпечує спроможність проведення динамічних внутрішніх реформ, здатних змінити закорінені принципи взаємодії у системі «людина – суспільство – держава». У свою чергу, функціональна слабкість формальних інституцій створює сприятливі умови для розвитку неформальних практик, здатних викривлювати процеси політичної інституціоналізації та посилювати рівень невизначеності у суспільстві. Зростання напруги між формальними інституціями та неформальними правилами спричиняє виникнення особливого комплексу інституціалізованих процедур унормування вже існуючих неформальних практик, які відповідають потребам та інтересам значущих бкторів або окремих соціальних груп [4; 5].

Визначаючи залежність держави та політико-управлінської діяльності її інституцій від суспільства слід керуватись так званим коридором соціальних можливостей для висування та реалізації стратегічних рішень.

У вузькому (управлінському) розумінні цих можливостей державні інституції постають насамперед як структури політичного режиму, що спираються не на загальносоціальні зв'язки (або систему представництва громадських інтересів), а на конкретні внутрішньо-елітарні коаліції та альянси. Останні, власне, й контролюють статусні, кадрові, організаційні, фінансові та інші ресурси в державі та суспільстві. По суті, в державі завжди утворюється, умовно кажучи, «командний пул», тобто головна структура, яка має фактичну перевагу у створенні управлінського порядку і контролює ці ієрархічні та мережеві зв'язки в системі управління державою. Роль громадськості стосовно цього виявляється потрійно через: 1) групи організованих інтересів; 2) дискурсивні практики; 3) форми прямого тиску на структури влади та управління (у вигляді страйків, пікетів, референдумів тощо) [7, с.166 – 167].

У широкому (суспільному) розумінні коридор соціальних можливостей визначає подвійність соціально-інституційного дизайну,



який, з одного боку, характеризує традиційно низька чутливість до соціально-середовищних, в тому числі сучасних, викликів, а з іншого боку, він непохитно тяжіє до використання соціально-середовищного потенціалу. Сьогодні це: дедалі більший інтелектуальний потенціал громадянського суспільства, а також традиційний об'єкт перекладання управлінських видатків. За таких умов суспільство, навіть прагнучи до стратегічних цілей – своєї демократичної участі, на практиці потрапляє в пастку розриву задекларованого та реального, коли його політичний та експертний потенціал витісняють за межі розробки державно-політичних рішень.

Подолання історичної тяглості успадкованих форм інституційного дизайну та викривлення процесу інституційних змін нового типу необхідно потребує цілеспрямованих консолідованих дій у напрямку функціональної переорієнтації інституцій на розвиток, виконання та досягнення соціально-значущих цілей, а відтак – розв'язання завдань:

- оптимізації формальних (соціально-нормативних) та актуальних (реальних) форм соціально-політичного та державно-управлінського процесу;

- налагодження механізмів функціонування зворотних зв'язків між державним та недержавними секторами в їх співвідношенні з процесами самоорганізації та самоврядування на рівні суспільства та соціальних груп;

- посилення «нормативних рамок» через адміністративно-правове забезпечення функціонування системи контролю/відповідальності та інтеграції норм, правил і стратегій, які зміцнюють стан внутрішнього локус-контролю як готовності конкретного громадянина перебирати на себе відповідальність за власну долю й не сподіватися на опіку всемогутньої держави.

У контексті зазначених завдань логіку трансформаційних перетворень інституційного дизайну визначатиме:

- подолання закорінених інституційних практик та історично-конкретних конфігурацій політико-владних відносин у рамках країни/регіону/міста шляхом формування та розвитку інституційних практик та комунікативних стратегій як поєднання ідеальних (інваріантних) моделей політико-управлінських структур та реальних форм політико-владних відносин;

- конструювання життєдайної публічної сфери та комунікативних практик як розгалуженої мережі альтернативних представницьких центрів функціонального збалансування

(децентралізації) відносин між центром (влада) і периферією (соціально структурований простір) та попередження функціональної узурпації державно-управлінських інституційних практик шляхом відносно рівномірного розподілу функціональних якостей між членами суспільства, розширення спектра альтернативних голосів, а також поля учасників прийняття владних рішень;

– коригування діяльності та особливо риторики влади відповідно до домінуючої та загальнозначущої системи норм та цінностей, які визначають високий рівень інтеграції, підтримують цілісність, забезпечують регулювання шляхом консенсусу/згоди, соціального партнерства/діалогу.

Внутрішньою формулою конструювання інституційного дизайну та проектування державних та соціальних перетворень має стати єднання державно-політичного механізму із соціально-культурним організмом.

### **Література**

1. Бабаєв В.Ю. Методологічні аспекти прогнозування у сфері державного управління / В.Ю.Бабаєв // Теорія та практика державного управління. – 2011. – Вип.1 (32). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/PORTAL/Soc\\_Gum/Trpdu/2011\\_1/doc/1/03.pdf](http://www.nbu.gov.ua/PORTAL/Soc_Gum/Trpdu/2011_1/doc/1/03.pdf).

2. Бережний Я. Стратегічне планування в демократичному врядуванні / Я.Бережний // Ефективність державного управління. – 2009. – Вип.18/19. – С.290 – 297.

3. Давыдов А.А. Системная социология / А.А.Давыдов. – М.: Изд-во ЛКИ, 2008. – 192 с.

4. Меркель В. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях / В.Меркель, А.Круассан // Полис. – 2002. – № 1. – С.6 – 17.

5. Меркель В. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях / В.Меркель, А.Круассан // Полис. – 2002. – № 2. – С.20 – 30.

6. Патрушев С.В. Институционализм в политической науке: Этапы, течения, идеи, проблемы / С.В.Патрушев // Политическая наука. – 2001. – № 2. – С.146 – 186.

7. Соловьев А.И. Государственные стратегии России: институциональные возможности и барьеры / А.И.Соловьев // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: Материалы 8-й международной конференции факультета государственного управления МГУ им.М.В.Ломоносова; 26 – 28 мая

2010 г.: В 3-х ч. / Отв. ред. И.Н.Мысляева. – М.: Издательство Московского университета, 2010. – Ч.1. – С.164 – 173.

**Цап І. М.**  
*м. Львів*

## **ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

Фіскальна політика – це складна система економічних відносин між рівноправними суб'єктами: державою, підприємствами, організаціями, установами, закладами та громадянами з приводу розподілу та перерозподілу суспільного продукту, створення централізованого фонду фінансових ресурсів і його використання на задоволення загальнодержавних потреб. В умовах перехідного періоду особливість цих відносин полягає в тому, що вони характеризуються невідповідністю між потребами суспільства та можливостями їх задоволення.

Для постсоціалістичних країн в цілому та для України зокрема проведення ефективної фіскальної політики було і залишається серйозною проблемою. Вона передусім за все пов'язана з неоднозначним розумінням бюджету та податків як самостійних економічних категорій, їх місця в економіці та форм впливу на суспільне виробництво в той чи інший період розвитку. Досвід розвинутих країн свідчить, що ефективність та зростання виробництва визначається гнучкою, стабільною, динамічною та оптимальною податковою та бюджетною системами, розробленими в кожній країні.

На сьогоднішній день фіскальна політика в Україні переходить у якісно новий вимір розвитку, що певним чином викликає труднощі у її реалізації. У першу чергу такі труднощі пов'язані з необхідністю гармонізації вітчизняного податкового законодавства із законодавством ЄС, виконання вимог МВФ, відновлення підприємницької та інвестиційної активності, недопущення погіршення рівня життя населення тощо.

Одна з головних проблем, яка склалася на сьогоднішній день в суспільстві – це спротив будь-яким податковим реформам, які передбачають підвищення податкового навантаження. Така ситуація зумовлена у більшості випадків тим, що населення країни досить тривалий час жило в умовах радянського соціалізму, де держава виступала певним гарантом хоча б мінімального рівня забезпечення

– безкоштовної освіти, охорони здоров'я, соціального житла, доступних за цінами продуктів харчування тощо. В той же час за умов тотального дефіциту практично нереально було придбати товари тривалого користування (меблі, побутову техніку, автомобілі тощо). На сьогоднішній день в умовах відкритості ринку, коли проблеми товарного дефіциту не існує, держава не в змозі забезпечити зростаючі потреби населення та і не повинна цього робити. Забезпечення високих соціальних стандартів вимагає значних витрат бюджету, які на разі не можливо покрити за рахунок податкових надходжень. Підвищення рівня оподаткування не призведе до наповнення бюджету, а навпаки буде причиною згорання підприємницької та інвестиційної активності.

За даними Статистичного щорічника України за 2010 рік видатки з державного бюджету у 2010 році становили 377 млн. 843 тис. грн., а у 2005 році – лише 141 млн. 699 тис. грн. В тому числі на економічну діяльність видатки становили відповідно 43 млн. 832 тис. грн. і 19 млн. 115 тис. грн.

Водночас податок на прибуток підприємств зріс з 23 млн. 404 тис. грн. у 2005 році до 40 млн. 359 тис. грн. у 2010 р., а податок на додану вартість відповідно з 33 млн. 803 тис. грн. до 86 млн. 315 тис. грн.

Друга проблема – поширення практики виплати заробітної плати «в конвертах», що, у свою чергу, спричиняє недоотримання коштів Пенсійним фондом та Фондами соціального страхування. Така ситуація спровокована високим рівнем податкового навантаження на фонд заробітної плати, яке у сукупності формують внески до зазначених фондів. Ця проблема поглиблюється у зв'язку з реалізацією планів уряду щодо підвищення пенсійного віку.

Третя проблема реалізації фіскальної політики пов'язана з відсутністю фіскальних стимулів здійснення інноваційно-інвестиційної діяльності. Незважаючи на те, що податкова система України формувалася за зразком європейських країн, багато чого з їхнього досвіду не використовується в Україні. Це пов'язано не тільки з особливостями становлення податкової системи, але і низькою віддачею з боку держави. Податкові надходження у 2005 році становили 98 млн. 65 тис. грн., а в 2010 році 234 млн. 447 тис. грн.

Реалізація ефективної фіскальної політики також утруднюється через складність її узгодження з монетарною політикою, яка спрямовується переважно на стримування темпів інфляції та підтримання курсу гривні. Основний фактор інфляції – незбалансованість попиту і пропозиції на внутрішньому ринку. Низка

чинників впливає на інфляцію. Серед них зростання цін на природний газ, нафту, підвищення зарплати працівників.

Нагальність та необхідність проведення реформи насамперед у податковій системі пояснюється тим, що податки двояко можуть впливати на економіку в перехідний період, а саме: з однієї сторони, низький рівень податків, відсутність будь-яких податкових пільг доповнюють і стимулюють приватнопідприємницьку ініціативу, спонукають до розширення виробництва, заохочують іноземні інвестиції, дозволяють державі через бюджет виконувати свої функції, а, з іншої, їх надмірний тягар у поєднанні із масштабною кризою в економіці призводить до спаду виробництва, відтоку капіталу, приховування доходів, переходу значної кількості суб'єктів господарської діяльності в "тіньову економіку", інфляція, безробіття, криза неплатежів тощо, що й характерно на сьогоднішньому етапі розвитку України.

Особливої актуальності в останні роки поряд із реформою податкової системи набули проблеми формування державного бюджету. Одна частина з них є похідною від загальноекономічного стану в країні, інша ж полягає в суто суб'єктивному підході до процесу його складання, затвердження та виконання.

Практика використання податків та бюджету в Україні, як двох найбільш дієвих інструментів фіскальної політики, свідчить, що вони втратили роль стимула та регулятора розвитку економіки. Податкова та бюджетна системи поки що не посіли відведеного їм місця в загальноекономічній системі, що гальмує перехід країни до цивілізованого ринку.

Аналіз планових та фактичних показників дохідної та видаткової частин бюджету показав невідповідність сучасним економічним реаліям існуючої податкової та бюджетної систем. Яскравим підтвердженням цьому є рівень виконання передусім за все державного бюджету, який за останні роки становив близько 70 % від запланованих показників. Такий стан речей є не тільки результатом кризи в економіці, більшою мірою це пов'язано із надмірним податковим тиском, неефективно сформованою структурою доходів та видатків державного бюджету, відсутністю їх диверсифікації, нереальними плановими показниками з окремих груп надходжень тощо.

Зведений бюджет України складав у 2005 році за доходами 134 млн. 183 тис. грн., а в 2010 році 314 млн. 506 тис. грн., за видатками відповідно 141 млн. 699 тис. грн. і 377 млн. 843 тис. грн.

Значно підвищилися суми кредитів наданих банками: у 2005 році їх було надано на суму 143 млн. 423 тис. грн., а в 2010 році – 732 млн. 823 тис. грн.

Зміни видаткової частини Державного бюджету України в останні роки не мали позитивного результату, бо видатки бюджету дещо скоротилися (як в абсолютній сумі, так і стосовно до ВВП), проте це не вплинуло на рівень їх виконання, який постійно знижувався.

Поряд з цим нераціональна структура видаткової частини передбачала неефективний їх розподіл та використання. Тобто бюджет значно перевантажений видатками, пов'язаними з економічною діяльністю держави, які не сприяють структурній перебудові економіки.

Значний вплив на виконання бюджету в цілому та окремих груп зокрема, чинять зростаючі видатки на обслуговування державного боргу, які, по суті, є першочерговими, оскільки їх невиконання призведе до ізоляції України в економічному плані. Крім цього, через існуючі темпи їх зростання бюджет не в змозі буде покрити їх в повному обсязі.

Економічно неефективна централізація бюджетних коштів спричинила зростання сум дотацій та кількості дотаційних областей, з однієї сторони, та їх залежність від центру - з іншої, що породжує серед деяких регіонів чисто споживацькі настрої.

В цілому проблеми бюджету, з однієї сторони, породжені масштабною кризою в економіці, яка суттєво впливає на дохідну частину бюджету через постійне зменшення його наповненості фінансовими ресурсами. З іншої сторони, неефективні кроки щодо “поліпшення” ситуації (через збільшення податкового тиску, значної централізації бюджетних коштів постійне завищення доходної частини бюджету) ще більше поглиблюють її.

Очевидно, що проблема надмірного оподаткування суб'єктів господарської діяльності досить гостро постала в українському суспільстві і її потрібно вирішувати негайно шляхом пониження податкового тиску на економіку. Однак, слід зазначити, що зниження податків при незбалансованому бюджеті не допоможе економіці, а навпаки, зашкодить. Так, наприклад, порівняльний аналіз свідчить, що в Україні застосовується досить висока основна ставка ПДВ майже з усіх операцій. І це за умови, коли до витрат виробництва включаються нарахування на фонд оплати праці, комунальний податок, відрахування в інноваційний фонд, що приводить до підвищення його кумулятивного ефекту. Крім цього, ПДВ оподатковуються також операції з відвантаження готової продукції, товарів, інших матеріальних цінностей, виконаних робіт та наданих послуг, кошти за які на дату відвантаження

підприємство від покупця не одержало. Тобто явно скорочується обсяг оборотних коштів, що негативно впливає на діяльність суб'єктів господарювання. Крім того, оподатковується також попередня оплата за товари, роботи та послуги.

Щодо шляхів оптимізації дохідної та видаткової частин Державного бюджету України передусім за все необхідно зазначити, що розмір надходжень до бюджету та напрями використання його коштів залежать переважно від стану економіки. І неможливо поліпшити ситуацію з його виконанням, не здійснюючи радикальних реформ в економіці.

У ситуації, яка склалася, на наш погляд, запроваджувати стимулюючі заходи фіскальної політики недоцільно через наявність часового лагу між моментом їх впровадження та отриманням кінцевого результату. Тому на найближчу перспективу фіскальна політика в Україні має носити стабілізаційний характер, а будь-які радикальні зміни доцільно вносити після стабілізації економічної ситуації.

### **Література**

1. Статистичний щорічник України за 2010 рік. К. : Август Трейд, 2011. - 560 с.

**Цісінський М. М.**  
*м. Львів*

## **РОЛЬ ДОВІРИ У ФОРМУВАННІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ**

Питання формування та становлення громадянського суспільства в Україні давно набуло актуальності. Ще у постанові ВРУ 1992 р. про «Проект нової Конституції України» згадувалось про те, що держава повинна сприяти формуванню громадянського суспільства. [3]. Сучасне формування громадянського суспільства в Україні забезпечується Законом України «Про громадські об'єднання». І крім цього приймається багато інших нормативних документів, в яких неодноразово згадується те, що формування громадянського суспільства є одним із пріоритетних напрямків побудови демократичної держави. Однак, не зважаючи на законодавчо закріплене сприяння формуванню громадянського суспільства, оцінити зараз рівень його розвитку в Україні досить складно.

В українському публічному дискурсі існують думки і про те, що громадянського суспільства в Україні взагалі немає, і про те, що

воно є, однак неефективно функціонує. Є й ті, хто говорить про великі досягнення в побудові громадянського суспільства в Україні. В чомусь з ними можна погодитись, а в чомусь і ні. Однак важливою є спільна позиція серед усіх цих думок - це усвідомленість потреби в побудові громадянського суспільства.

Динаміка розвитку громадянського суспільства стабільно корелює із перебігом суспільних процесів в державі загалом. Не останню роль в контролюванні та регулюванні цих соціальних процесів відіграє держава та державне управління, яке на даний час перебуває в процесі реформування. Відповідно державне управління має суттєвий вплив на формування громадянського суспільства. І від того, яким чином реформують систему державного управління в Україні, буде залежати й напрям розвитку громадянського суспільства. В свою чергу, одним із аспектів реформування державного управління може стати налагодження співпраці державних структур та громадянського суспільства. Це матиме і певну користь для державного управління. Адже, сучасна держава є занадто переобтяженою різноманітними функціями, у неї часто не вистачає ресурсів для виконання усіх функцій покладених на неї. [1, с. 68-75] Тому держава не завжди може повністю вирішити усі проблеми громадян, через що і громадяни заявляють про неефективність діяльності державних органів. В цьому випадку, розвинене громадянське суспільство перебирає частину функції держави на себе задля збереження даної соціальної системи в якій воно функціонує.

Досліджуючи проблеми становлення громадянського суспільства в Україні, багато дослідників звертаються до різних аспектів його формування. Часто проблему розвитку громадянського суспільства в Україні вбачають у відсутності ефективної інституціоналізованої мережі структур громадянського суспільства, чи у низькій громадській активності українців, або ж у відсутності середнього класу тощо. Звісно вищеперераховані аспекти мають вплив на формування громадянського суспільства, однак варто зазначити, що вони в свою чергу не є первинними, часто є наслідками інших соціальних явищ. Одним із таких соціальних явищ, яке можна вважати первинним щодо його впливу на формування громадянського суспільства, а також щодо виникнення уже вищезгаданих вторинних передумов формування громадянського суспільства, є довіра (як соціальна, так і політична). Саме довіра є одним із найважливіших чинників об'єднання громадян. Ми можемо стверджувати, що людей об'єднують спільні інтереси, прагнення, і це буде правильно. Але



громадяни не зможуть об'єднатись, якщо між ними не буде певного рівня довіри один до одного. А якщо і об'єднуються, то важко сказати на скільки така взаємодія, де існує недовіра, може бути ефективною.

Так, Адам Б. Селігман у своїй роботі «Ідея громадянського суспільства», аналізуючи соціологічні аспекти становлення ідеї громадянського суспільства в перспективі історичного розвитку різного типу суспільств, виділяє фактор соціальної довіри як надзвичайно важливу універсальну основу в сучасних суспільствах, заснованих на принципах класичної ідеї громадянства [4, с. 184-190]. Важливість соціальної довіри в об'єднанні громадян та в становленні громадянського суспільства можна добре проілюструвати використавши так звану «дилему в'язнів». Використання цієї концепції дає змогу, наочно продемонструвати можливість стійкого об'єднання громадян, тільки при їх взаємній довірі один до одного.

Соціальна довіра є свого роду певним «будівельним матеріалом» для формування громадянського суспільства. Адже рівень соціальної довіри між громадянами інформує про потенціал цього суспільства до самоорганізації. Звісно можна навести приклади коли рівень соціальної довіри може бути низьким, однак через певні дії влади громадяни таки зорганізувались для того, щоб вплинути на політичний процес в державі. Однак така самоорганізованість не буде характеризуватись стійкими зв'язками, за допомогою яких можна будувати розширену мережу громадських організацій у суспільстві. Така самоорганізованість швидше за все буде тимчасовим явищем, а ніж передумовою формування стабільного та ефективного громадянського суспільства.

Окрім соціальної довіри, яка впливає на створення структур громадянського суспільства та цінності, які будуть поширюватись в сфері громадянської залученості, великий вплив на формування громадянського суспільства має і політична довіра. Політична довіра є індикатором ставлення громадян до державної влади. При відсутності довіри до державних інституцій громадяни не бачать раціональності в співпраці із державою, тобто між громадянським суспільством та державою відсутня ефективна взаємодія. В той час, як побудувати громадянське суспільство без співпраці із державою є практично неможливо. Як зазначає Антоніна Колодій «певний рівень довіри до владних інституцій впливає на рівень політичної заінтересованості й політичної участі, політичні громадянські чесноти» [2]. І звісно, ці ж чинники є не менш важливими для формування громадянського суспільства. Тривалий низький рівень довіри до владних структур

знижує рівень політичної заінтересованості та політичної участі громадян та формує соціальну апатія. Відповідно зменшуються рівень та ефективність громадської залученості в суспільстві, що унеможливує розвиток громадянського суспільства.

Тому, важливим пунктом у дослідженні формування громадянського суспільства в Україні у сучасних суспільних науках повинні стати дослідження методів та шляхів підвищення рівня довіри громадян до владних інститутів та рівня довіри між самими громадянами. Саме ці два типи довіри є ключовими факторами, без яких ефективне формування громадянського суспільства не може прогресувати.

### **Література**

1. Habermas J. Legitimation crisis [Text] / J. Habermas. – Thomas McCarthy. Polity Press. 1992. – p. 166

2. Колодій А. Сутність громадянського суспільства і механізми його впливу на політику. [Електронний ресурс] / А. Колодій. – Режим доступу: <http://political-studies.com/?p=148>

3. Про проект нової Конституції України, постанова ВРУ від 1 липня 1992 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2525-12>

4. Селігман А. Ідея громадянського суспільства [Текст] / А. Селігман; Пер. з англ. О. Камінського. — К., 2000. — 248 с.

**Шикеринець В. В.**  
*м. Івано-Франківськ*

## **ОХОРОНА КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В УКРАЇНІ (ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)**

За підрахунками науковців, в Україні лише за минуле століття було знищено понад 9 тисяч архітектурних об'єктів, які мали історико-культурну цінність. Орієнтовно на 700 з них збереглася фіксаційна документація різного ступеня складності (гравюри, малюнки, фотографії, креслення, описи, окремі деталі тощо).

Це, в свою чергу, вимагає від державної влади та органів місцевого управління особливого підходу до управління сферою збереження та охорони історико-культурної спадщини. Особливої ваги місцевий та регіональний аспект набуває в процесі забезпечення ефективного збереження історико-культурних

надбань. Тому зрозуміло, що центральні органи влади виконують, переважно, координаційні та контролюючі функції, надаючи загальні напрямки для діяльності в цій сфері для органів управління на місцевому рівні.

Ці питання знайшли певне відображення в узагальнених працях науковців з державного управління, історії, політології, соціології, філософії та туризмознавства. Окреслені проблеми розглядали А. Білоус, І. Бочан, В. Бондаренко, В. Великочий, В. Волошин, Г. Гребенькова, Г. Гуменюк, В. Журавський, С. Здіорук, В. Кифяк, В. Клапчук, І. Курас, О. Лазор, О. Любінцева, В. Мацал, В. Петранівський, В. Федорченко та інші українські й зарубіжні вчені, щоправда, переважно з позицій історичної та юридичної науки.

Охорона та збереження об'єктів історико-культурної спадщини на місцевому рівні, відповідно до чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», забезпечується виконавчими комітетами відповідних органів місцевого самоврядування. До специфічних повноважень цих органів відносяться такі, як популяризація справи охорони культурної спадщини на відповідній території, організація науково-методичної, виставкової та видавничої діяльності у цій сфері, організація досліджень об'єктів культурної спадщини, участь в організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників у сфері охорони культурної спадщини. Саме органи місцевого самоврядування зобов'язані створювати для розвитку туризму, сприяти відродженню осередків народної творчості, національно-культурних традицій місцевого населення, художніх промислів та ремесел. В рамках делегованих повноважень у галузі будівництва забезпечувати охорону, реставрацію та використання пам'яток історії та культури. Вони зобов'язані здійснювати моніторинг фізичного стану визначних пам'ятних об'єктів історії. Саме органи місцевого самоврядування мають виключну компетенцію по внесенню пропозицій до центральних органів влади щодо оголошення об'єктів, які мають історичну цінність пам'ятками, які охороняються законодавством[2, с. 170].

Отже, саме органи місцевого управління (міське управління – складний різновид публічної влади, який може вводити, як місцеві представницькі та виконавчі органи, так і державну адміністрацію на місцях, що зумовлює сполучення в інституті місцевого управління самоврядних і державних начал)[4, с. 31] та їх керівництво в силу своїх функціональних обов'язків володіють повною інформацією стосовно стану пам'яток, які знаходяться на підвідомчій їм території.

Отже, в Україні фактично завершено створення системи спеціального законодавства про охорону, збереження та використання культурної спадщини, яке ґрунтується на конституційних засадах цієї діяльності.

Усі наявні в Україні об'єкти історико-культурної спадщини перебувають під охороною держави. Закон України «Про охорону культурної спадщини» від 08 червня 2000 року № 1805, закладено правові, організаційні, соціальні та економічні відносини у сфері охорони національної культурної спадщини з метою її збереження, використання об'єктів культурної спадщини у суспільному житті, захисту традиційного характеру середовища в інтересах наступних поколінь [2].

Слід зазначити, що у статті 2 Закону України «Про охорону культурної спадщини» подано докладну класифікацію об'єктів культурної спадщини за двома критеріями: **типами** – *споруди (витвори)* – відносяться твори архітектури та інженерного мистецтва разом з природними чи створеними людиною елементами; твори монументальної скульптури та монументального малярства; археологічні об'єкти – (печери з наявними свідченнями життєдіяльності людини); *комплекси (ансамблі)* – топографічно визначені сукупності окремих або поєднаних між собою споруд, що визначаються своєю архітектурою та органічним зв'язком з ландшафтом; *визначні місця* – це ландшафти або топографічно визначені зони, природні, природно-антропогенні витвори, що донесли до нашого часу цінність з антропогенного, археологічного, естетичного, етнографічного, історичного, мистецького, наукового чи художнього погляду; **видами** – *археологічні* – наскальні зображення, мегаліти, залишки стародавніх (поселень, стоянок, укріплень, військових таборів, виробництв, шляхів, могильників, культових місць та споруд), городища, кургани, ділянки історичного культурного шару, поля давніх битв, рештки життєдіяльності людини що містяться підводою тощо; *архітектури та містобудування* – історичні центри, площі, вулиці, квартали, архітектурні ансамблі, залишки давнього планування та забудови, окремі архітектурні споруди, а також пов'язані з ними твори монументального, образотворчого та декоративного мистецтва; *історичні* – споруди, будинки, їхні комплекси (ансамблі), окремі поховання та некрополі, визначні місця, пов'язані з важливими історичними подіями, з життям та діяльністю відомих історичних осіб, культурою та побутом народу; *ландшафтні* – природні території, які мають історичну цінність; *монументального мистецтва* – твори образотворчого мистецтва як окремі, так і ті, що пов'язані з

археологічними, архітектурними чи іншими пам'ятками або з утворюваними ними ансамблями (комплексами); *садово-паркового мистецтва* – поєднання паркового будівництва з природними або створеними людиною ландшафтами.

Якщо проаналізувати викладені визначення об'єктів культурної спадщини, то можна дійти висновку про те, що класифікація цих об'єктів не має вичерпного характеру, оскільки розширене тлумачення дає можливість поповнювати цей перелік з урахуванням розвитку культури та суспільства. У той же час, при такому підході може бути краще врахована практика роботи органів охорони культурної спадщини, які враховують специфіку того чи іншого регіону України, можуть віднести певні об'єкти до числа тих, що охороняються, незалежно від того, передбачені вони в будь-якому переліку чи ні. Важливо, щоб ці об'єкти являли собою історичну, наукову чи іншу культурну цінність [1, с. 48-49].

З метою оптимізації процесу співпраці з центральними органами влади доречно застосовувати таку схему, коли розробка документації для реставраційних робіт має відбуватися за рахунок бюджетів територіальних громад, а подальше фінансування робіт для об'єктів національного значення за рахунок Державного бюджету України, був би найбільш дієвим. Необхідно враховувати наступне, що з державного бюджету виділяються кошти на реєстрацію пам'яток архітектури лише національного значення. Тому, у відношенні до пам'яток місцевого значення необхідно вишукувати джерела фінансування на місцевому рівні: бюджетні кошти, кошти власників та користувачів, благодійні та спонсорські внески.

Враховуючи вище викладене, можемо припустити, що створення дієвої системи місцевого, регіонального та державного управління сферою збереження історико-культурної спадщини та налагодження взаємодії центральних органів влади з органами місцевого управління в цій сфері забезпечить збереження зазначених пам'яток у належному стані, що в свою чергу, сприятиме розвитку туризму та підвищенню іміджу України у світовому співтоваристві.

### Література

1. Курило Т.В. Правова охорона культурної спадщини України : Монографія / Т.В. Курило / Львівський державний університет внутрішніх справ. – Львів :Новий світ, 2007. – С. 48-49.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170

3. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 08 червня 2000 р. № 1805-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 39. – С. 333.

4. Шикеринець В.В. Становлення та тенденції розвитку місцевого управління в Україні : Монографія / В.В. Шикеринець / [за наук. ред. д. держ. упр., проф. О.Я. Лазора] / Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010 – С. 31.

**Язлюк Б. О.**  
**м. Тернопіль**

### **ШЛЯХИ ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ПОМ'ЯКШЕННЯ НЕРІВНОСТІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ТА МОДЕРНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ РЕГІОНІВ**

Україна переживає сьогодні болісний момент трансформації соціальних і господарських відносин, відмітною рисою якого є різке зниження ролі держави в регулюванні економічних процесів, ослаблення внутрішньо українських економічних зв'язків, а результатом – зростання асиметрії територіального соціально-економічного розвитку й порушення цілісності національного економічного простору. Ці явища в сполученні з унікальною розмаїтістю природно-кліматичних, геополітичних, етно-конфесіональних і геополітичних умов роблять необхідність розробки ефективної регіональної політики імперативом національного розвитку.

Побудова стратегії економічного і соціального розвитку дає можливість будь якому регіону чітко визначити параметри реалізації економічного потенціалу, яка відносно виокремлена, але разом із тим є органічною складовою економічного потенціалу України.

Сьогодні основоположними документами, що визначають стратегічні орієнтири підвищення конкурентоспроможності національної економіки і окремих регіонів на інноваційній основі, є законодавчі і нормативні акти, що регулюють процеси формування конкурентного середовища, конкурентної політики у взаємозв'язку з інституційними основами інноваційного розвитку, цільові програми та проекти, угоди з виробничою кооперації, що укладаються на децентралізованій основі.

Проблема стратегічного планування регіонального розвитку вельми складна. Науковий імператив даної проблематики підсилюється

потребою створення дієвих організаційно-економічних механізмів реалізації визначених стратегічних векторів, що у свою чергу вимагає створення моделі ефективного управління розвитком регіону.

Аналіз процесів регіонального розвитку України констатує певні негативні тенденції, зокрема: поглиблення міжрегіональних суперечностей, зростання диспропорцій та загострення економічних і соціальних проблем регіонів. Головною причиною цих тенденцій є те, що в Україні не створено цілісної дієвої системи реалізації державної регіональної політики, не сформовано ефективного механізму взаємовідносин центру з регіонами та регіонів між собою. Несистемним залишається правове поле у сфері регулювання регіонального розвитку. Саме брак власної регіональної політики в недалекому минулому призвів до значних диспропорцій у регіональній структурі економіки держави, нагромадження економічних та соціальних проблем [2].

Нині в Україні склалися реальні передумови для розробки та реалізації соціально-економічної політики і на загальнодержавному, і на регіональному рівнях.

Об'єктами державної регіональної політики є територія держави, визначені законодавством її регіони, макрорегіони у складі декількох регіонів чи їх частин, а також інші територіальні утворення, які характеризуються специфічністю, цілісністю та спільністю розвитку. Її суб'єктами є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування. У забезпеченні реалізації державної регіональної політики можуть брати участь асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування, організації громадянського суспільства, юридичні та фізичні особи [1].

Основними проблемами регіональної політики, які потребують вирішення найближчим часом, є:

– по-перше, криза регіонального управління, яка полягає у недостатньому рівні повноважень місцевої влади та частій зміні керівників обласних і районних державних адміністрацій та їх команд;

– по-друге, негативні тенденції регіонального розвитку та посилення диференціації у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів;

– по-третє, здебільшого штучна міжрегіональна напруженість, яка створює загрозу єдності нації та держави [3; 4].

Основою основ сучасної регіональної політики має стати єдність, цілісність та спільність України.

Отже, неможливість досягнення вагомих позитивних результатів у підвищенні конкурентоспроможності регіонів України обумовлюється такими проблемами:

– модернізації виробництва, забезпечення нової якості економічної системи, підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на внутрішньому і зовнішньому ринках та забезпечення стабільного довгострокового економічного зростання на основі інноваційної моделі розвитку потребують активізації дій держави у сфері управління інноваційною сферою, удосконалення фінансових, інституційних, організаційних, правових та інших інструментів державного управління;

– відсутність стратегії підвищення конкурентоспроможності національної економіки та її суб'єктів господарювання, стратегії переходу України до інноваційної моделі розвитку і, як наслідок, – механізму їх причинно-наслідкових зв'язків та гармонізації. Така ситуація не стимулює суттєвого зростання попиту на інновації, що загрожує наростанням ознак системної кризи, у т.ч. технологічної несумісності та неможливості формування єдиного наукового і технологічного простору, що ускладнюється у ряді випадків ігноруванням законодавства у сфері розвитку високоукладної економіки. Аналіз змін у структурі інноваційних витрат свідчить про формування стійких ознак стагнації інноваційної сфери та прогресуюче відставання інноваційної складової розвитку України від розвинутих країн;

– руйнування потужного науково-технічного потенціалу та неспроможність значного числа інституційних перетворень сформуванню інтегрований механізм сприяння розвитку інноваційної діяльності, створення інноваційно-сприятливого середовища та виховання інноваційно-активного індивіда. Наслідком таких негативних явищ стало зменшення привабливості і конкурентоспроможності сфери науково-технічної діяльності і вплив інтелектуального потенціалу з цієї сфери;

– відсутність ефективного (у першу чергу, за критеріями економії часу виробника і споживача) механізму виявлення, форматування і комерціалізації інновацій, який би узгоджував інтереси всіх учасників інноваційного процесу. Відсутність такого ланцюга узгоджених заходів призводить до перехоплення значного числа вітчизняних революційних інновацій зарубіжними конкурентами, значного знецінення наукових розробок через неоперативність їх виявлення і реалізації;

– відсутність достатніх фінансових ресурсів, що не дає змоги реалізувати перспективні, однак високоризикові, проекти, а також



співпрацювати з іноземними партнерами на паритетних умовах. Брак фінансових ресурсів обумовлює можливість домінування іноземного партнера у співпраці та прийнятті ключових рішень щодо механізмів реалізації проектів чи програм, виборі місця розташування об'єктів, розподілі доходів;

– слабкий рівень абсорбції національною економікою і окремими суб'єктами господарювання результатів міжнародних і вітчизняних інноваційних проектів та інших розробок через низький рівень науково-технічного розвитку, застарілу структуру економіки, що знаходиться на межі структурної кризи і зростаючої несумісності з передовими економіками;

– фактична втрата (як мінімум – розпорошення) висококваліфікованого персоналу високотехнологічних і наукоємних виробництв. Твердження багатьох фахівців про наявність в Україні висококваліфікованої робочої сили є висновком, що базується на тенденціях минулих років. Сьогодні персонал переважної більшості великих і середніх підприємств, особливо тих, що належали до військово-промислового комплексу, має відмінну від десятилітньої давності структуру, кваліфікацію і мотивацію трудової діяльності. Найнебезпечнішою у цьому контексті є тенденція руйнування наймасовішої в Україні категорії персоналу – виробничого. Така ситуація призвела до відсутності у багатьох суб'єктів господарювання порогового рівня для абсорбції і продукування інновацій;

– повільні темпи створення національної креативної мережі та мотивації до творчої діяльності, що сформувало тенденцію руйнування або неперспективного використання накопиченого технологічного потенціалу через реалізацію необґрунтованих проектів конверсії, диверсифікації, реструктуризації. У такій ситуації зарубіжні партнери прагнуть реалізувати власні інтереси і отримати права на розробки українських науковців, особливо за умови недосконалості механізму захисту права власників інтелектуального продукту в Україні [3].

Сприяння держави формуванню інноваційно-сприятливого середовища, у тому числі гармонізація правового поля України і розвинутих країн світу, ліквідація відсталості у розвитку інституцій інноваційного процесу та створення мотиваційних передумов для формування інноваційно активного індивіда та інноваційного типу поведінки як передумови подолання периферійності вітчизняної інноваційної системи. Такий підхід забезпечить передбачення і розвиток нових напрямів спеціалізації вітчизняної економіки з точки зору

розвитку процесів глобалізації та поляризації світового ринку товарів і послуг.

### **Література**

1. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: [http:// zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/lavs/main.cgi?nreg=2850-15](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/lavs/main.cgi?nreg=2850-15)

2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова КМУ від 21 липня 2006 р. № 1001 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Законодавство. – Режим доступу: [http:// zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/lavs/main.cgi?nreg=1001-2006-%EF](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/lavs/main.cgi?nreg=1001-2006-%EF)

3. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості. Збірник матеріалів «круглого столу» / за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2011. – 88 с.

4. Язлюк Б. Стратегія інноваційної безпеки як подолання асиметрії конкурентоспроможності підприємств у міжрегіональному розвитку / Б. Язлюк // Зб. наук. праць молодих вчених Наука молода. – Тернопіль: Економічна думка, – 2012. – Вип. 18.

**РОЗВИТОК УПРАВЛІНСЬКОГО ЛІДЕРСТВА  
ТА HRM У КОНТЕКСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*МОДЕРАТОРИ:*

*Ліпенцев А. В., к. е. н., доц.,*

*Фурса М. В., к. філос. н.,*

*Серант А. Й., к. держ. упр.,*

Ліпенцев А. В.  
м. Львів

## ЛІДЕРСТВО ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: НАПРЯМКИ ФОРМУВАННЯ СЕРВІСНОЇ КУЛЬТУРИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Нагальність реалізації завдань “Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки” [1] обумовлює потребу у дослідженні теоретико-методологічних засад та прикладних аспектів розвитку лідерства і підвищення ефективності HRM процесів в органах публічної влади для переорієнтації діяльності державних службовців на надання якісних послуг громадянам.

Нами з’ясовано, що до ключових питань філософії управління людськими ресурсами сучасної сервісної організації дослідники та практики відносять поняття “прихильності людини організації” та “емоційної залученості персоналу” “включеності” (“employee engagement”). За твердженнями всесвітньо відомих дослідників теорії та практики HRM М. Армстрога та Д. Геста стратегії HR менеджменту успішних сервісних організацій створюються, щоб “підвищити єдність організації, прихильність співробітників, гнучкість і якість роботи” [2]. У цьому контексті, на сьогодні, важливим аспектом є розвиток емоційних компетенцій лідера та службовців [3, 4]. Ми погоджуємось із думкою професора П. Касса, що саме емоційні компетенції та енергетика лідера – важливі передумови формування креативного організаційного середовища, у якому розкриються таланти кожного, а службовці будуть прагнути працювати творчо та проявляти ініціативу, що дозволить забезпечити розвиток сервісних та інноваційних характеристик організаційної культури органів публічної влади [5, 6].

Вивчення досвіду публічної служби Канади доводить вірність наведених нами тверджень теоретиків. Саме здатність формувати “емоційну залученість персоналу” (“включеність”) закладено до “Ключових компетенції лідерства” для службовців у публічній службі Канади, а саме мобілізацію людей, організацій та партнерів. Фактично очікується, що лідер зможе досягнути повної професійної, соціальної та емоційної інтеграції у справі органу публічної влади через досягнення максимально можливої ефективності та результативності діяльності службовців [7, 8].

Нами проаналізовано і адаптовано актуальну модель розвитку лідерства “Service Ontario” [9, 10] розроблену HR-фахівцями публічної

служби Канади для забезпечення ефективного керівництва персоналом структур “Service Ontario” – сервісної організації, яка зорієнтована на надання якісних послуг громадянам у провінції Онтаріо (на регіональному та місцевому рівнях). У моделі окремим напрямком виділено саме розвиток “включеності” персоналу – формування відносин” (рис. 1).

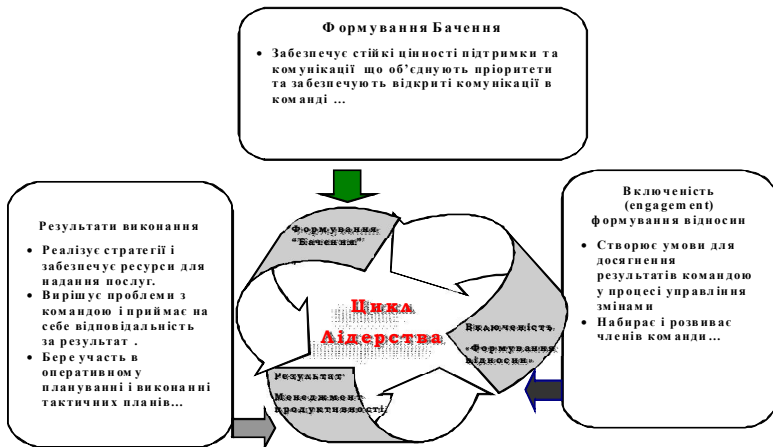


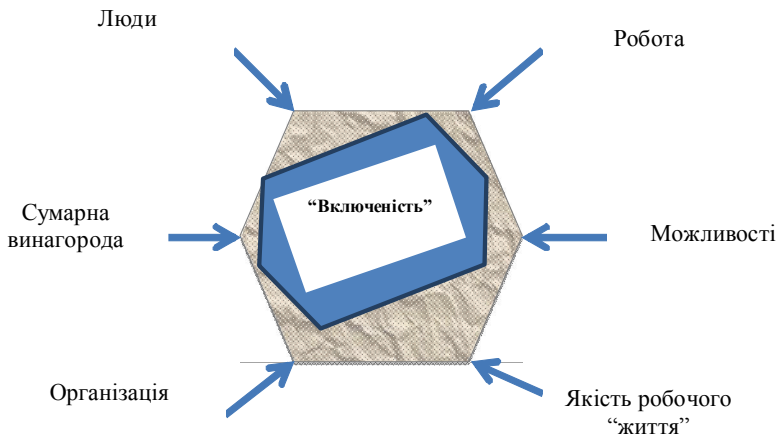
Рис. 1. Модель розвитку лідерства “Service Ontario”<sup>1</sup>

Важливим, на наш погляд, є розгляд підходів до вивчення феномену стану “емоційної залученості персоналу” (“включеності”) у контексті сучасних HRM-концепцій. На думку відомого дослідника та консультанта О. Магури [11], “емоційної залученості персоналу” (“включеності”) є одним із компонентів стану прихильності персоналу організації.

Основними міжнародними провайдері дослідження “емоційної залученості персоналу” (“включеності”) є такі компанії: “Hewitt Associates” (в Україні), “Gallup”, “Towers Watson”. Фахівці глобального консалтінгового HR холдінгу “Hewitt Associates” вважають, що лише за критерієм “емоційної залученості персоналу” (“включеності”) можна говорити не тільки про прийняття і розуміння співробітником цілей компанії, але і його прагненні і зусиллях, що робляться, для досягненню конкретних результатів [12]. Модель включеності “Hewitt

<sup>1</sup>наводиться у скороченому вигляді (адаптовано та проведено апробацію А. Ліпенцевим у 2012 р.) [10].

Associates” передбачає, що про включеність персоналу може свідчити наступна їх поведінка: а) співробітники постійно дають позитивні відгуки про компанію серед колег, потенційних співробітників і клієнтів; б) співробітники постійно відчують потребу бути частиною компанії; в) співробітники прикладають додаткові зусилля на користь компанії із власної ініціативи. Саме останній тип поведінки в) дослідники компанії “Hewitt” вважають визначальним. В інших випадках можна бути упевненим тільки в лояльності і задоволеності співробітника. Із трьох видів поведінки складається модель включеності “Hewitt” 3“S”: Say (висловлюватись) – Stay (перебувати) – Strive (старатися). Навіть, якщо нелояльні службовці у органі публічної влади домінують, можна налаштувати команду на високу якість послуг, цілеспрямовано працюючи з основними факторами, що підвищують включеність. Однак найскладніше в управлінні включеністю – вірно визначити ці чинники. Фактори включеності неповторні не тільки для кожного органу публічної влади, але і для кожної з груп співробітників. Наочно візуалізує матеріал про фактори “включеності” графічна модель, запропонована фахівцями компанії “Hewitt”. Основні елементи цієї моделі – робота, люди, можливості, винагорода, процедури та якість життя (рис. 2).



**Рис. 2. Графічна модель “включеності”, запропонована компанією “Hewitt”**

Саме елементи цієї моделі, на наш погляд, можуть бути покладені в основу формування методики розвитку системи мотивації, яка

дозволить забезпечити високу якість адміністративних послуг та позитивний “бренд” працедавця в органах публічної влади. У сучасних умовах для формування організаційної поведінки в органах публічної влади пріоритетною є орієнтація на такі основні цінності: якість “робочого життя” та досягнення балансу між роботою та особистим життям. Якість “робочого життя” – це якість світовідчуттів людини на робочому місці. Висока ефективність має супроводжуватися високим рівнем задоволення службовцем роботою, що забезпечує у діях керівництва: делегування, довіра, винагорода, чуйність. Баланс між роботою і особистим життям – це створення впевненості у тому, що робочі вимоги розумно узгоджуються з особистим життям людини та її позаслужбовими обов’язками. Наведені ключові цінності передбачають, що організація визначає основним пріоритетом інтереси людей.

Дослідження практики сервісних організацій та напрацювання науковців [13] дозволяє виділити основні змінні (характеристики), що дозволяють формувати культуру чуйного ставлення до клієнтів: 1) доброзичливі і комунікабельні службовці; 2) низька ступінь формалізації; 3) наділення службовців широкими владними повноваженнями; 4) вміння слухати; 5) ясність організаційних ролей; 6) “емоціна залученість службовців” (“включеність”). Фактично завдання лідера створити таке середовище, у якому службовці захочуть і зможуть розкрити свої здібності і реалізувати потенціал.

Наші дослідження дозволили виявити основні напрямки формування культури високої якості послуг в органах публічної влади через створення холістичної системи управління персоналом, а саме: а) управління персоналом на засадах компетенцій; б) відбір відповідних кандидатів; в) процеси навчання і соціалізації; г) структурні рішення; д) наділення службовців владними повноваженнями; е) розвиток лідерства; ж) система оцінки результатів роботи; з) управління системою заохочень і винагороди.

У контексті завдань “Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки” окреслені нами питання набувають особливого значення і потребують вироблення підходів до імплементації у практику управління персоналом органів публічної влади в Україні сучасних підходів до лідерства, зорієнтованого на запровадження сервісної орієнтації органів публічної влади для забезпечення високої якості адміністративних послуг для громадян.

### Література

1. Стратегія державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр. [Електронний ресурс] : схвалено Указом Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
2. Акімова І. М. Початок формування президентського кадрового резерву [Електронний ресурс] : прес-конференція у Адміністрації Президента України (19 березня 2011 р., м. Київ) / І. М. Акімова. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.
3. Армстронг М. Практика управління людськими ресурсами / М. Армстронг. — 10-е изд. — СПб. : Питер, 2012. — 832 с. — (Серія “Класики МВА”).
4. Ліпенцев А. В. Розвиток емоційних компетенцій державних службовців / А. В. Ліпенцев, Тимошенко О. В. // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — Вип. 6. — С. 130—136.
5. Casse P. Philosophy for Creative Leadership: How philosophy can turn people into more effective leaders / P. Casse, P. G. Claudel. — Athena Press, 2007. — 280 p.
6. Ліпенцев А. В. Аспекти здійснення управлінського лідерства / А. В. Ліпенцев, А. А. Ліпенцев // Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика [Текст] : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (8 квітня 2011 р.) : у 2 ч. Ч. 2 / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — С. 184—186.
7. Service Canada. People serving people [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/home.shtml>.
8. Ліпенцев А. В. Пріоритети модернізації державної служби: розвиток культури якісного надання послуг у публічній службі Канади / А. В. Ліпенцев, І. І. Мошура // Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика [Текст] : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (20 квітня 2012 р.) : пленарне засідання / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. — С. 7—14.
9. Model of Leadership Development “Servic Ontario” [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.ontario.ca/serviceontario>.
10. Ліпенцев А. Дидактичні матеріали до курсу “Паблік менеджмент: лідерство та організаційна культура” [Текст] : програма



підготовки магістрів державного управління / А. Ліпенцев. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012.

11. Магура М. Секреты мотивации [Текст] / М. Магура, М. Курбатова. — М. : Биб-ка журнала “Управление персоналом”, 2007. — 653 с.

12. Шмидт А. О вовлеченности, удовлетворенности и лояльности сотрудников в Украине [Електронний ресурс] / А. Шмидт. — Режим доступу : <http://www.hrc.com.ua/content/articles>.

13. Роббинз Стивен П. Основы организационного поведения [Текст] / Роббинз Стивен П. ; пер. с англ. — 8-е изд. — М. : Изд. дом “Вильямс”, 2006. — 448 с.

**Грещук М. І.**

*м. Дніпропетровськ*

## **ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО МОТИВАЦІЇ ПЕРСОНАЛУ ЯК ЗАСІБ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ**

Забезпечення стабільності соціального та економічного поступу в післякризовий період вимагає реалізації комплексної стратегії соціально-економічних реформ, спрямованих на зміну економічних механізмів розвитку, системну модернізацію економіки країни [7, с. 55], яка в сфері поліпшення бізнес-клімату й залучення інвестицій передбачає реформування митних процедур для поліпшення бізнес-клімату й створення сприятливих умов для надходження інвестицій і забезпечення прискореного економічного зростання [3, с. 37]. Програмою реформи «Поліпшення бізнес-клімату й залучення інвестицій» для спрощення, підвищення ефективності й прискорення процесу митного оформлення передбачено:

– створити й застосовувати якісну систему управління ризиками разом з ефективними процедурами перевірки післямитного оформлення;

– імплементувати Кіотську конвенцію, зокрема концепцію авторизованих митних операторів, і здійснювати подальшу модернізацію митного законодавства на основі законодавства ЄС, зокрема EC Customs Blueprints;

– спростити процедуру оцінювання митної вартості й привести її у відповідність до вимог СОТ: запровадити процедуру оцінювання

митної вартості відповідно до рекомендацій СОТ і ЄС; ліквідувати плани з мобілізації податків і зборів для митних постів і центрів митного оформлення; поліпшити професійну підготовку митних інспекторів за правилами й процедурами оцінювання митної вартості;

– передати повноваження щодо надання сертифікатів походження EUR1 до Державної митної служби України [3, с. 41].

Успішна реалізація зазначених завдань є можливою шляхом запровадження інноваційних підходів у мотивації персоналу як засобу підвищення ефективності діяльності митних органів.

Дослідження питань визначення ефективності, зокрема забезпечення ефективності діяльності в митній сфері проводили Г. В. Атаманчук, В. Г. Афанасьєв, С. В. Барамзін, І. Г. Бережнюк, А. Д. Єршов, Д. П. Зеркін, В. І. Ігнатів, О. М. Кисельова, А. І. Кредісов, С. В. Мочерний, О. Ю. Оболенський, П. В. Пашко та інші. Однак, ситуація полягає в тому, що не тільки «бракує фундаментальних досліджень у частині визначення категорійного апарату поняття ефективність здійснення митної справи, взаємозв'язків з категорією – ефективність роботи митних органів» [5, с. 20], але й, як наслідок – відсутні досконалі методичні, процедурні та інструментальні засоби управління митною справою та забезпечення ефективної діяльності митних органів.

З огляду на те, що феномен ефективності є складним структурно-функціональним явищем, в його понятійній формі відображаються «економічні відносини, що склались на різних рівнях управління з приводу забезпечення досягнення поставленої мети та завдань на якісному рівні, що відповідають загальним потребам, з найменшими втратами на це трудових, матеріальних ресурсів та витрат часу» [5, с. 20]. Тому в залежності від досліджуваного аспекту основними визначаються певні критерії, конкретні якісні та кількісні показники за допомогою яких можливе об'єктивне оцінювання досягнутих результатів чи встановлення рівня ефективності функціональної чи управлінської діяльності. У площині запровадження інноваційних підходів у мотивації персоналу ефективність діяльності митних органів доцільно розглядати як «максимізацію результату при мінімальних витратах», як «здатність обрати правильну мету (ціль), на якій зосередити енергію організації» [2, с. 358]. Засобами менеджменту необхідно реалізовувати особливості «управління інноваційним потенціалом, що наявний в тій чи іншій організації, у рамках функціональних аспектів управління (планування, організація, мотивація, контроль)» [3, с. 25].

Запровадження інноваційних підходів у мотивації персоналу для забезпечення ефективності діяльності митних органів передбачає введення комплексу нових принципів організації їх діяльності: економічних, спрямованих на оновлення процесів планування діяльності, зниження витрат, зростання стимулювання, посилення заінтересованості працівників, раціоналізацію систем обліку; соціальних, спрямованих на покращення характеру й умов праці, соціального забезпечення, психологічного клімату в колективі; управлінських, що мають на меті удосконалення організаційно-функціональної структури, стилю й методів прийняття управлінських рішень, запровадження нових інформаційних технологій.

Основою системи мотивації є стимулювання праці, побудоване на принципах соціальної справедливості та відповідності винагороди за працю трудовому внеску, і направлене на активізацію інтелектуальної, емоційної і вольової сфер, на реалізацію потенціальних інтелектуально-творчих і психофізіологічних можливостей кожного працюючого [1, с. 162]. Практикою підтверджена результативність таких заходів матеріального і морального стимулювання, як встановлення рівня грошової винагороди, тарифних ставок, доплат, премій, підвищення професійного розряду, доручення складних і відповідальних завдань, відрядження на навчання за рахунок підприємства тощо [6, с. 61].

На основі схеми взаємозалежності та структури категорійного апарату поняття ефективності, розробленої О. М. Кисельовою та її положень щодо:

– побудови підходів до встановлення критеріїв ефективності на основі поставлених перед системою цілей, мети та завдань;

– обумовленості вибору критеріїв для кожної окремої системи її функціональними особливостями, а тому унікальності критеріїв і показників для кожної державної структури [5, с. 26] – алгоритм мотивації персоналу як засобу підвищення ефективності діяльності митних органів може бути поданий у вигляді, представленому на рис. 1.

Аналіз теоретичних та практичних аспектів дає підстави до твердження, що запровадження інноваційних підходів у мотивації персоналу для забезпечення ефективності діяльності митних органів потребує комплексу взаємопов'язаних заходів, направлених на професійний розвиток персоналу, удосконалення виробничих технологій, розвиток структурно-функціональних та міжособистісних відносин працівників, зміни в системі особистісних цінностей персоналу.

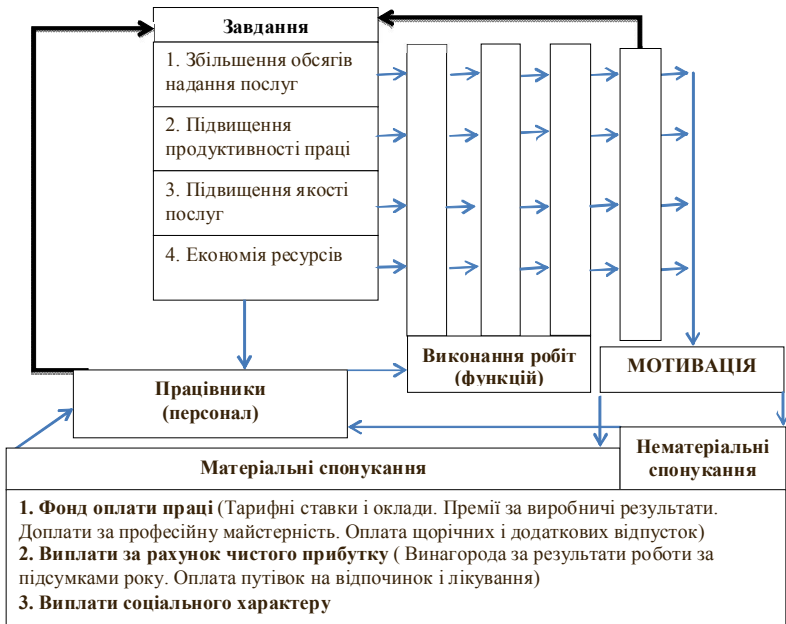


Рис. 1. Алгоритм мотивації персоналу як засобу підвищення ефективності діяльності митних органів

### Література

1. Гаман М. Основні тенденції розвитку інноваційної діяльності в умовах становлення постіндустріальної економіки // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. — 2005. — № 1. — С. 158–164.
2. Економічний словник — Завадський Й.С., Осовська Г.В., Юшкевич О.О. К. : Кондор-М., 2006. — 356 с.
3. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ України на 2010-2014 роки [Електронний ресурс] – Режим доступу : // [http : // www.president.gov.ua/content/ker-program.html](http://www.president.gov.ua/content/ker-program.html) — 87 с.
4. Зеленський С.В., Зеленський В.С. Інноваційна модель розвитку економіки України: теорія, проблеми, перспективи // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. Т. 10: 3б. наук. пр. : Наук. вид. — Суми : Мрія-1 ЛТД; УАБС, 2004. — 386 с.
5. Кисельова О.М. Ефективність здійснення митної справи: проблеми, висновки, шляхи вирішення // Митна безпека. — 2010. — №2. — С. 20—32.

6. Митна справа в Україні. — К.: КНТ, 2004. — 412с.

7. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.

**Жмінка С. П.**

*м. Львів*

## **ФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ КОМПЕТЕНЦІЙ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

Здійснення адміністративної реформи в Україні в системі державної служби передбачає кардинальну перебудову концепції кадрової політики. Одним з напрямків змін може бути застосування компетентно орієнтованого підходу до управління людськими ресурсами. Таким кроком можна вважати прийняття Програми економічних реформ на 2010-2014 роки “Заможне суспільство, конкурентноспроможна економіка, ефективна держава”, в якій були поставлені завдання щодо розробки нормативно-правової бази для впровадження в державну службу компетентного підходу. Керуючись Національним планом дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки [2] Національне агентство з питань державної служби України прийняло ряд нормативно-правових актів [3, 4]. Також був поданий новий законопроект “Про державну службу”, що враховував компетентнісну складову для прийняття і добору персоналу на державну службу та мав набути чинності з 1 січня 2013[1]. Проте ряд термінологічних неузгодженостей та складність в такий короткий термін його впровадити відтермінували прийняття його чинності.

Ефективність змін в організації державної служби залежить від готовності та здатності службовців до освоєння нових знань і зразків взаємодії, зміни особистісних властивостей і якостей у процесі професійного зростання.

Діяльність державного службовця в контексті компетентного підходу можна розглядати як сукупність знань, умінь і навичок, а також ділових, індивідуально-психологічних і моральних якостей особистості.

Основною компетентного підходу є поняття “компетенті” (від латинського *competo* - домагаюся, відповідаю, підходжу), що визначається як:

– основна характеристика особи за допомогою якої вона здатна домогтися високих результатів у роботі (Д. Клемп, 1980 рік);

– базова характеристика людини, яка пов’язана з оцінюванням критеріїв ефективності її діяльності, найкращим виконанням роботи або ситуаційної поведінки (Л. Спенсер, 1993 рік);

– типова і вимірювана модель поведінки, знань та навичок, що сприяють найвищій ефективності (Д. Дюбуа, 1993 рік);

– здатність, що відображає необхідні стандарти поведінки (С. Уиддетт та С. Холлифорд, 1999 рік).

Деякі з практиків HR-менеджменту виділяють такі типи компетенцій:

1. *Корпоративні (ключові)* – ділові і особисті якості, які повинні бути властиві кожному співробітникові компанії незалежно від посади і змісту діяльності.

2. *Позиційні* – компетенції, якими повинен володіти співробітник залежно від його формального статусу в організаційній ієрархії.

Позиційні компетенції поділяються на:

– *управлінські компетенції* – здібності і особисті якості, які складають сукупність умінь і навичок, необхідних керівникам для успішного досягнення бізнес-цілей;

– *компетенції фахівця* – здібності і особисті якості, які необхідні фахівцям для успішного виконання своєї роботи.

3. *Спеціальні (технічні)* – професійні знання, уміння і навички, необхідні для ефективного виконання співробітниками своїх посадових обов’язків. Відрізняються від інших тим, що відносяться до області спеціальних знань і умінь, а не здатності і властивості особи [5].

В сучасній науці менеджменту компетенція розглядається як взаємодія трьох компонентів: фахової, методичної та соціальної компетенцій. Вітчизняні науковці пов’язують взаємодію цих компонентів з дієздатністю державного службовця (рис. 1) [6,7,9].



Рис. 1. Складові дієздатності

Центральним питанням компетенційного підходу до професійної діяльності державних службовців являється розробка моделі компетенцій. Залежно від мети і цілей використовують різні типи компетенцій, створюють набір (перелік) компетенцій або модель (систему, карту) компетенцій до конкретних посад.

До переваг застосування компетенційного підходу відносять [8]:

1. Компетенції більшою мірою характеризують поведінку працівника.

2. Компетенції застосовуються як до традиційних (знань, навичок, здібностей), так і нетрадиційних характеристик компетентності.

3. Компетенційний підхід покладений в основу здійснення всіх функцій (етапів) кадрового менеджменту в управлінні державними установами.

4. Компетенційний підхід тісно пов'язаний із організаційними стратегіями.

Моделі компетенцій використовуються при здійсненні основних функцій управління персоналом, а саме при підборі, навчанні, атестації та мотивації персоналу.

*При підборі персоналу.* Модель компетенцій є критерієм відбору персоналу. Метод відбору за компетенціями найчастіше використовується в компаніях з низькою ефективністю роботи та плінністю персоналу. Під час підбору персоналу модель професійних компетенцій є критерієм відбору необхідних працівників, що значно економить час та кошти, витрачені на процес пошуку. Пошук і підбір стають більш конкретними та результативними, оскільки компанія чітко уявляє, кого вона шукає. Крім набору нових співробітників за формальними критеріями (освіта, знання, досвід роботи) з'являється можливість відбору претендентів за корпоративними критеріями організації. У цьому випадку відповідність кандидата корпоративним і спеціальним компетенціям є важливою умовою успішності в порівнянні з іншими претендентами на посаду.

*При навчанні персоналу.* Модель компетенцій служить підставою для побудови програми навчання. На підставі моделі можна виявити які саме якості слід вдосконалювати працівникам та визначити освітні програми та тренінги. Причому практика показує, що впливати на професійні знання, досвід (тобто компетентність) легше і простіше, ніж на компетенції. Співробітнику достатньо прослухати курси перепідготовки, підвищення кваліфікації, де він зможе набути досвіду і підвищити свої професійні знання. Незважаючи на складність зміни внутрішніх установок поведінки людини, впливу на його мотиви, фахівці пропонують навчати персонал саме компетенціям.

*При атестації.* Складові моделі служать критерієм оцінки персоналу. Компетенційний підхід дозволяє визначити, яку підготовку має пройти працівник, що претендує на кар'єрне зростання, щоб структура його знань і умінь відповідала його наступному кар'єрному кроку. Для цього в компанії має бути сформована загальна корпоративна система навчання та розвитку співробітників, що перебувають у резерві, яка включає заходи з розвитку професійних і особистісних якостей.

*При мотивації.* Модель компетенцій визначає склад і структуру оплати праці спеціаліста. Якщо до вимог компанії закладена модель компетенцій, то необхідно визначити зв'язок між компетенціями і принципами винагороди, тобто компетенції вимагають певної поведінки на робочому місці, а винагорода мотивує цю поведінку. Формування моделі компетенцій необхідно і для коректування компенсаційної політики компанії відносно співробітників, які успішно пройшли атестацію. В компаніях, де є проблеми із залученням кваліфікованих кадрів, виникає необхідність в залежності від результатів оцінки атестації надавати кваліфікованим співробітникам компенсацію.

### Література

1. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI Верховна Рада України. Законодавство України. [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.

2. Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» : Указ Президента України від 12.03.2012 № 187/2012 [Електронний ресурс] Президент України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/187/2012>.

3. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V : Наказ Нацдержслужби України 16.05.2012 № 92 // Офіційний вісник України від 18.06.2012 – 2012 р. – № 44. – С. 154.

4. Про затвердження Типового профілю професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальних вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади : Наказ Нацдержслужби України 16.05.2012 № // Офіційний вісник України від 18.06.2012 — 2012 р. – № 44. – С. 150.



5. Агеева Н. Какие бывают компетенции / Н. Агеева // Кадровое дело. – 2004. – № 11. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.hr100.ru/wmc/readme/article/article03/?id=1154942121>.

6. Лесечко М. Д. Технологія прийняття управлінських рішень у державному управлінні та місцевому самоврядуванні: навч. посіб. / М. Д. Лесечко, А. О. Чемерис. Р. М. Рудніцька. — Львів : ЛРІДУ УАДУ. 2003. — 424 с.

7. Ліпенцев А. Розвиток емоційної компетенції державних службовців / А. Ліпенцев, О. Тимошенко // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. — Вип. 6/7. — Львів: ЛРІДУ НАДУ. 2004/2005. — С. 201—207.

8. Ліпенцев А. В. Чемерис А. О. Підвищення кваліфікації управлінців: досвід та проблеми / Вісник державної служби України. – 1997. – № 1. – С. 79 – 87.

9. Чемерис А. Дієвість органів державного управління та органів місцевого самоврядування / А. Чемерис // Вісник державної служби України. – 2001. – №1. – С. 52–60.

**Крамар Л. І.**

*м. Львів*

## **ЛІДЕРСТВО В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ПСИХОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ**

Феномен лідерства займає особливе місце у науковій літературі, досліджується багатьма вченими та має безліч підходів до його вивчення. Інтерес дослідників закономірний – в суспільстві існують різні групи, неодмінним атрибутом яких на певному етапі розвитку є висування лідера. Спроби знайти відповідь на питання щодо ролі лідера, з'ясувати його сутність сягають давніх часів й впродовж сторіч не припиняються.

За основу вивчення проблеми лідерства взято діяльнісний підхід, запропонований О. Леонтьєвим, відповідно до якого головними детермінантами процесу лідерства були цілі та завдання групи, що визначали, хто стане лідером і який стиль лідерства виявиться найбільш ефективним. Явище лідерства значно ширше і притаманне різноманітним видам діяльності людини: виробництву речей та ідей, політиці, науці, мистецтву і т.д.

Обов'язкова умова лідерства – володіння владою у формальних і неформальних організаціях найрізноманітніших рівнів і масштабів: у

державі, місцевому самоврядуванні, трудових організаціях, суспільних групах і рухах.

Лідерство – не новий стиль керівництва, а спосіб організації влади. Це тип управлінської взаємодії, заснований на поєднанні різних джерел влади в залежності від конкретної ситуації та спрямований на спонукування людей для досягнення спільних цілей. Проблемами лідерства займалися вітчизняні вчені: В.Городяненко, Б.Паригін, І.Столяр, Л.Уманський, а також зарубіжні соціологи і психологи, серед них: М.Вебер, К.Левін, Д.Макгрегор, М.Харріс, Р.Хаус, Ч.Хенді, Дж.Френч, Е.Флейшман та інші [1; 2].

Взаємодія державного управління та лідерства набуває надзвичайної ваги у контексті модернізації системи державного управління, оскільки принципово нові організаційні проблеми стосуються як об'єктів, так і суб'єктів державного управління, що функціонують в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Спосіб вирішення цього питання в цілому визначає модель державного управління, способи впливу суспільства на державу, процедури ухвалення та реалізації державних рішень на різних рівнях, а також низку інших рис державної та політичної системи.

Активізація управлінської функції влади збільшує потребу лідерства як суб'єкта ухвалення управлінських рішень, яке утверджується в державі на засадах верховенства права й подолання адміністративно-бюрократичних зв'язків. Натомість необхідною умовою виникнення управлінських відносин є наявність суб'єкта, наділеного державно-владними повноваженнями для здійснення функцій державного управління, і об'єкта, на діяльність якого повинен бути спрямований управлінський вплив. Особливістю державного управління є унікальність об'єкта, яким є суспільство загалом [4].

Лідерство є серцевиною належного демократичного врядування, це фактор вдосконалення управлінської спроможності та результативності, ефективності діяльності органів влади, яке повинне ґрунтуватися на ідеалах творчості, активності, стратегічного мислення, реалізації особистісних та професійних якостей особистості, довіри та поваги до людей тощо.

С. Рубінштейн вважав, що «при поясненні будь-яких психічних явищ особистість виступає як воедино пов'язана сукупність внутрішніх умов, через які переломлюються всі зовнішні впливи». Особистість розуміється автором як цілісне явище, як єдність взаємозалежних внутрішніх властивостей, а самі властивості – як результат активної взаємодії особистості з навколишньою дійсністю; вона розглядається

як активний суб'єкт пізнання й творчого перетворення природи, суспільства й самого себе. Активність особистості виявляється в діяльності, у мотивації, у життєвій позиції [3].

Під лідерством мається на увазі нова якість управління людськими ресурсами. Оскільки якість лідерства на державній службі є фундаментом для успіху державного управління. Тому залучення талановитої молоді до державного управління має бути прозорим, постійним, гарантованим державою для відібраних за конкурсом студентів, випускників вищих навчальних закладів, активних та ініціативних громадських діячів, молодих учених і фахівців. Саме такий підхід є запорукою підготовки нової високоосвіченої генерації державних службовців.

Отже, побудова професійної державної служби та розвиток орієнтованого на результат державного управління вимагає вдосконалення підходів, які використовуються для залучення, відбору, навчання та розвитку керівників – лідерів у сфері державного управління. Необхідним елементом державного управління є розвиток управлінських кадрів – лідерів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, здатних самостійно приймати потрібні рішення та мотивувати людей, готових брати на себе відповідальність за розвиток країни. Оскільки, в сучасних умовах, саме лідерство дасть нам змогу підняти людське бачення на рівень більш широкого світогляду, вивести ефективність діяльності людини на рівень більш високих стандартів, а також сформувати особистість здатну досягти великих результатів за допомогою своїх неординарних здібностей, безперервного саморозвитку та самовдосконалення. «Процес лідерства» дасть змогу покращити внутрішньо-управлінську структуру відносин в організації, забезпечити постійний рух вперед для досягнення найкращих результатів, корисних як для суспільства, так і країни в цілому.

### **Література**

1. Вебер М. Избранные произведения [Текст] / М.Вебер; пер. с нем. – М.: [б.и.], 1990. – 750 с.
2. Парыгин Б.Д. Руководство и лидерство / Б.Д. Парыгин. – Л., 1973.
3. Рубинштейн С.Л. Основы общей психологии / С. Л. Рубинштейн. – СПб.: Питер, 2000. – 712 с.
4. Токовенко В. Політичне лідерство, політична конкуренція і державне управління в Україні [Текст] / В. Токовенко // Вісник УАДУ. – 2000. – №3. – С. 280 – 285.

## **ТОП-МЕНЕДЖМЕНТ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕННІ**

Переход к рыночным отношениям для любой страны означает не только качественные изменения в ее экономике, как это принято полагать, но и коренные изменения в политической, социальной, правовой сферах и т.д. Данные изменения неизбежны, поскольку для построения рынка требуется полная системная перестройка.

Не секрет, что об эффективном функционировании любой системы можно судить по ее отдельным элементам. Это правило может быть применимо и к государственному управлению, поскольку зачастую от управления «на местах» зависит качественное управление внутри всей страны.

Действуя в условиях рынка, большинство постсоциалистических стран до сих пор характеризуются высокой коррумпированностью, бюрократизмом и другими пережитками административно-командного управления. Подобные тенденции видятся, несомненно, в ненадлежащем управлении и контроле «сверху», однако силами местных властей можно не только улучшить, но и изменить сложившуюся ситуацию.

Обратившись к теории государственного управления, можно найти три основных подхода к формулированию его основных принципов, а именно:

- правовой подход;
- политический подход;
- управленческий подход.

Ключевыми ценностями государственного управления согласно первому подходу являются верховенство права, защиты прав граждан. Второй подход ставит основной задачей государственного управления воплощение воли народа [3].

Первые два подхода, так или иначе, находят свою реализацию, в то время как третьему подходу уделяется наименьшее внимание. Более того, зачастую в аппарате управления находятся люди, просто не имеющие управленческих навыков.

Управленческий подход означает эффективность, экономичность и результативность государственной деятельности. Основная проблема, которая ставится в этом подходе, состоит в том, как обеспечить нужный результат с наименьшими затратами, для чего

вводится такое понятие как «государственный менеджмент». Только в данном подходе ставится столь важная для населения цель как получение нужного социально-экономического результата.

Успешная реализация управленческого подхода не требует каких-либо новшеств, достаточно обратиться и взять за основу деятельность любой крупной корпорации, где управление на высшем уровне осуществляется топ-менеджментом. Главным отличием подобного управления от государственного является осуществление «управления на высшем уровне» группой людей, сплоченной и скоординированной командой.

В различных корпорациях функциональные обязанности, профессиональные качества топ-менеджеров разнятся, но всех их объединяет одно – умение выработать стратегию развития, которая приведет к достижению результата. Кроме того, любого топ-менеджера от обычного управляющего отличают три принципиальных момента: во-первых, способность принимать решения и отвечать за результат; во-вторых, умение руководить процессами; в-третьих, умение управлять коллективом и совместно действовать с ним [2].

Применение принципов топ-менеджмента в государственном управлении может быть представлено в трех основных направлениях.

Первым направлением функционирования топ-менеджмента будет являться постановка целей и выработка стратегии на определенный период. «В верхах» управления должна находиться команда из нескольких человек, каждый из которых обладает соответствующими навыками, умением прогнозировать процессы и отвечает за определенный результат. Выбранной командой стратегии должны будут придерживаться все подразделения, и действовать в рамках четко намеченной цели. Это позволит сформировать тактику всего аппарата управления и даст возможность принимать своевременные решения.

Вторым направлением деятельности топ-менеджеров является совместная работа внутри коллектива. Это означает, прежде всего, взаимодействие не только внутри своей команды, но и со всем аппаратом управления. Для этого, несомненно, каждый из топ-менеджеров должен иметь определенную специализацию, понимать процессы, происходящие в регионе и отдавать указания соответствующим органам. Подобная координация сделает возможные построение эффективного взаимодействия местных властей, поскольку на сегодняшний день их работа зачастую носит разрозненный характер.

Третье направление представлено контролирующей функцией топ-менеджмента, которая будет состоять в наблюдении за происходящими процессами, за деятельностью каждого органа, за ситуацией внутри региона. Данная работа, прежде всего, позволит в значительной степени снизить уровень коррупции, а также установить контроль «на местах». Кроме того, при эффективном использовании топ-менеджерами информационных ресурсов появится возможность быстрее побороть бюрократию, которая долгое время является барьером на пути развития малого и среднего бизнеса в регионах и препятствует притоку иностранных инвестиций.

Представленная система работы топ-менеджмента в государственном управлении своим окончательным результатом будет иметь его качественное и эффективное функционирование, даст возможность делать долгосрочные прогнозы развития региона, выявлять и устранять слабые стороны в аппарате управления, а также избегать возможных рисков.

В современном мире наибольшее распространение имеют многоуровневые системы государственного управления, основой отношений между уровнями власти в которых являются вопросы о распределении полномочий, ответственности и гарантии их деятельности. Поскольку в настоящее время принципом формирования компетенции каждого уровня власти является наибольшая эффективность выполнения на соответствующем уровне определенных функций и задач, топ-менеджмент как нельзя лучше соответствует этому правилу.

Выстраивание оптимального соотношения между государственным управлением и местным самоуправлением в различных странах находится по-разному, основываясь на различных особенностях страны: исторических, национальных, культурных, географических и т.д. Единым для всех остается то, что местное самоуправление является неотъемлемой частью единого государственного устройства страны, именно поэтому столь важно выстраивать его эффективное функционирование [4].

Несомненно, отдельно рассматриваемое местное самоуправление не представляет особой ценности для общества, поскольку, по сути, выполняет лишь распоряжения «сверху». Но, ведь каждый из уровней власти избирается населением, а значит, представляет волю народа. Поэтому столь важно, чтобы каждый уровень власти был представлен не отдельной личностью, а целой

сплоченной командой, которая умеет ставить перед собой цели и идти к ним, достигая благополучия, как в регионе, так и во всей стране.

Применение принципов топ-менеджмента в местном самоуправлении – залог успешного функционирования государства.

### **Литература**

1. Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства.» М.: Прогресс, 2010.
2. <http://www.fineco-biz.com>
3. <http://ru.wikipedia.org>
4. <http://sbiblio.com>

**Юник І. Г.**  
*м. Львів*

## **СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ**

Реалізація сучасного адміністративного менеджменту має бути цілеспрямована на раціональну організацію державних інститутів, оскільки неефективна державна влада здатна змарнувати найкращі потенційні можливості суспільства, унеможлиблює проведення системних реформ, не покращує якості державного управління. Тому активне впровадження нових підходів до адміністративного менеджменту мало б сприяти модернізації державного управління загалом та якісному наданню адміністративних послуг зокрема, яке б відповідало запитам суспільства. До того ж європейське співтовариство вимагає від органів влади України не лише декларацій, а конкретних дій.

За показниками останнього Звіту про глобальну конкурентоспроможність у 2012 р., який складає Всесвітній економічний форум у Давосі, Україна піднялася на дев'ять позицій, із 82-ї на 73-тю. Загалом цей показник є позитивний, однак особливо показові тенденції є у розрізі окремих індикаторів, з яких складається рейтинг. Ці індикатори підтверджують, що держава неефективно виконує свої функції, оскільки за значною кількістю показників Україна посіла нижчі позиції або ж залишилася на тому ж рівні. Так, за показниками довіри до політиків – 120-те місце, корупції – 133-тє, марнотратності та неефективності видатків уряду – 128-ме, прозорості прийняття рішень – 123-тє, а надійність правоохоронних органів теж

падала всі ці роки й досягла в останні два роки того ж 123-го місця [1]. Ці показники підтверджують, що Україна стабільно, рік у рік, перебуває на низькому рівні за якістю функціонування державних інститутів, які стримують зростання конкурентоспроможності країни загалом. За питання якості функціонування органів влади має відповідати адміністративний менеджмент.

Реалізація адміністративного менеджменту регулюється значною кількістю законодавчих і нормативних актів, які занадто часто суперечать нормам Конституції України, а також неузгоджені між собою. До того ж, їх виконання у державних організаціях є досить низьким. Із метою удосконалення Основного Закону України, Президент України у 2012 р. створив Конституційну Асамблею, яка діє на підставі Концепції формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї. Як свідчить світовий досвід, конституційна асамблея як політично незаангажована і професійна, представницька інституція є однією з ефективних демократичних організаційних форм забезпечення суспільної підтримки та сприйняття пропозицій щодо конституційних змін, досягнення політичної злагоди у суспільстві і державі з цих питань [3]. До складу Конституційної Асамблеї увійшли представники наукових закладів і установ, депутатських фракцій та груп Верховної Ради України, політичних партій, профільних громадських організацій, також незалежних експертно-аналітичних центрів. За словами секретаря Конституційної Асамблеї М. Ставнійчук, новостворений консультативно-дорадчий орган при Президенті України дасть змогу суспільству істотно прискорити вихід із тривалої кризи. Однак, голова правління Центру політико-правових реформ, член Конституційної Асамблеї І. Коліушко зазначає: “Хоча конституційна реформа потрібна, є вагомі підстави для побоювань, що в нинішніх умовах вона може бути проведена не на користь, а на шкоду конституційному ладу України. Такі підстави – систематичні порушення чинної Конституції з боку найвищих посадових осіб держави, а також неспроможність Конституційного Суду відстояти верховенство Конституції”.

Також позиція українського суспільства стосовно змін Конституції здебільшого є негативною. У громадян сформувався стійкий образ Конституції як об'єкта неефективних експериментів, кожен з яких призводить до погіршення ситуації в державі. Тому побоювання, що чергова зміна Конституції в умовах низького рівня довіри до влади може супроводжуватися суспільно-політичними ускладненнями чи зумовити їх, не є безпідставними. Лише 4,1 % українців головною причиною складної соціально-економічної



ситуації в Україні вважають недосконалість чинної Конституції. Переважна більшість громадян вбачають головну проблему країни в неналежній діяльності влади [2]. Так, за даними соціопитування Центру Разумкова респонденти назвали, що:

- найголовнішою причиною складної соціально-економічної та політичної ситуації в Україні є високий рівень корупції (31,3 %);
- причиною всіх проблем є превалювання у керівництва держави особистих інтересів над суспільними (18,2 %);
- ігнорування представниками влади Конституції і законів України (14,4 %);
- неефективне управління державою через некомпетентність його керівництва (13,3 %). Зазначені проблеми притаманні реалізації сучасного адміністративного менеджменту.

Рішення влади стосовно модернізації державного управління та проведення необхідних реформ мали б стати необхідним інструментом формування дієвого адміністративного менеджменту. Відповідно до звіту експертів організації CASE Україна (Центру соціально-економічних досліджень) з 15 передбачених програмою Президента України системних реформ певні зрушення є лише у 5 – 6 реформах. Також за словами Президента України рівень реалізації реформ в Україні є дуже низьким, оскільки значною мірою гальмування реформ пояснюється нездатністю представників влади відмовитися від старих схем управління. До того ж сьогодні у 14 регіонах немає стратегічних документів до 2015 р. щодо реалізації економічних реформ.

Стосовно кадрової складової адміністративного менеджменту, то для неї властиві здебільшого непрофесійність державних службовців, відсутність їх відповідальності за свою діяльність. Це підтверджує зокрема, проведене дослідження громадянського руху “Чесно” спільно з аналітиками Комітету виборців України (2012 р.), яке засвідчує, що у Верховній Раді України VI скликання лише два депутати відповідають критеріям доброчесності, натомість 419 народних депутатів не голосують особисто у сесійній залі, 383 – не відзвітували з приводу своїх доходів, 234 – систематично прогулюють роботу парламенту, 198 – були причетні до корупційних дій, 89 – порушували права і свободи людини, а 49 депутатів парламенту змінили свою політичну позицію [4].

Загалом менеджмент у державних установах є недосконалим на всіх рівнях державного управління. Для сучасного адміністративного менеджменту властиві низький рівень довіри до влади, корупція, неефективність використання державного бюджету, відсутність

прозорості у прийнятті управлінських рішень, недосконале законодавство та його невиконання посадовими особами, неефективна кадрова політика тощо.

### **Література**

1. Дубровський В. Україна в рейтингу глобальної конкурентоспроможності: повернення до “руїни”? / В. Дубровський, О. Кузяків // Дзеркало тижня. – 2012. – 14 вересня. – Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/ECONOMICS/ukrayina\\_v\\_reytingu\\_globalnoyi\\_konkurentospromozhnosti\\_povernennya\\_do\\_ruyini.html](http://gazeta.dt.ua/ECONOMICS/ukrayina_v_reytingu_globalnoyi_konkurentospromozhnosti_povernennya_do_ruyini.html).

2. Конституційна реформа: більшість українців хочуть поміняти не Конституцію, а владу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dt.ua/POLITICS/konstitutsiyua\\_reforma\\_bilshist\\_ukrayintsiv\\_hochut\\_pominyati\\_ne\\_konstitutsiyu\\_a\\_vladu.html](http://dt.ua/POLITICS/konstitutsiyua_reforma_bilshist_ukrayintsiv_hochut_pominyati_ne_konstitutsiyu_a_vladu.html).

3. Концепція формування та організації діяльності конституційної асамблеї [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 31/2012 від 25 січня 2012 р. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14411.html>.

4. Критеріям порядності руху “Чесно” відповідають лише двоє народних депутатів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.interfax.com.ua/news/press-conference/113458.html#.URUaYvJjHoI>.

**ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ В АСПЕКТІ  
НОВОЇ РЕДАКЦІЇ ЗАКОНУ УКРАЇНИ  
“ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ”**

*МОДЕРАТОРИ:*

*Сушинський О. І., д. держ. упр., проф.,*

*Надюк З. О., д. держ. упр., проф.*

**ОСОБЛИВОСТІ ПРОФІЛЮ  
ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ПОСАДИ  
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ (НОВА РЕДАКЦІЯ  
ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»)**

Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011. визначає два терміни – профіль професійної компетентності посади державної служби та рівень професійної компетентності особи [1]. Актуальність дослідження даних термінів визначена також Стратегією державної кадрової політики на 2012-2020 роки, яка схвалена Указом Президента України від 1 лютого 2012 року №45/2012 [2]. У ній створення профілів професійної компетентності посад державної служби визначено одним із завдань першого етапу реалізації Стратегії на 2012-2013 роки.

Профіль професійної компетентності посади державної служби визначається Законом як комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків. Як бачимо, даний термін можна розкрити як характеристику посади, що систематизує у собі два поняття – зміст виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків. Отже, для того, щоб визначити зміст виконуваної за посадою роботи, Національне агентство України з питань державної служби у своїх методичних рекомендаціях з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті рекомендує згрупувати посадові обов'язки за напрямками діяльності [3]. Основними критеріями для формування переліку посадових обов'язків, які виконуються на конкретній посаді державної служби визначено відповідність вказаних посадових обов'язків реальним функціям, які виконуються на посаді або повинні бути виконані на посаді державної служби та повнота переліку посадових обов'язків. За основу пропонується використовувати організаційні документи та нормативно-правові акти, а саме: відповідну посадову інструкцію, положення про структурний підрозділ, Національний класифікатор України «Класифікатор професій» ДК 003:2010, Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик

посад державних службовців (випуск 76) із змінами, затверджений наказом Нацдержслужби України від 13 вересня 2011 року № 11 тощо [4]. Важливим при цьому є визначення однорідності посадових обов'язків, їх систематизація, виключення їх дублювання, визначення найбільш важливих. Вже на основі сформованих обов'язків і буде визначена мета посади. Компетентнісний підхід науковці також розглядають як функціональний підхід. У цьому контексті можна розглядати функції посади державної служби, наприклад, за формами діяльності (організаційні; дозвільно-розпорядчі; технологічно-забезпечувальні; інформаційні; контрольні; представницькі тощо); за об'єктними функціями (економічні, соціальні, культурні, екологічні, гуманітарні тощо); за правовими формами проходження служби на посаді (правотворча, правоохоронна, установча, контрольна).

Іншою складовою у розкритті профілю професійної компетентності посади державної служби є перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків. Методичні рекомендації Нацдержслужби зазначають про те, що відповідно до статті 1 та статті 16 Закону вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби включають інші вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби (тобто перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків). Розроблений також перелік таких спеціальних знань, умінь та навичок. Інноваційними серед них можна вважати лідерство, впровадження удосконалень та інновацій, аналіз ризиків, аналіз загрози, креативне управління, управління ризиком, управління часом, управління конфліктом, орієнтування на результат, стійкість до стресу тощо. Наказ Нацдержслужби України від 16 травня 2012 р. № 92 забезпечує Порядок визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V [5]. Спеціальними знаннями, умінь та навичками є знання, уміння та навички необхідні спеціалісту відповідної галузі для ефективного виконання посадових обов'язків, тобто знання, уміння та навички використання методів, технологій і устаткування, необхідні при виконанні конкретних функцій.

Функціями конкретної посади державної служби можна вважати основні напрями діяльності, які визначаються компетенцією суб'єкта проходження служби. Компетенція – це один із критеріїв, який здійснює

розподіл функцій публічної служби та має обмежувальний характер. Термін «компетенція» (лат. *competere* – відповідність, узгодженість, від – взаємно прагнути, відповідати, підходити) трактується як сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов’язків, тобто повноважень будь-якого органу або посади, особи, які визначають можливості цього органу або посади, особи приймати обов’язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо [6; 7]. На відміну від функцій, які окреслені досить загально, компетенція суб’єкта публічної служби має визначатися чіткими формулюваннями, точним напрямком публічного управління, конкретними завданнями, які сформулюються цілями суб’єкта. Компетенція суб’єктів завжди більш чітко закріплена у правовому полі, ніж функції, які лише частково визначені правовими нормами. Особливостями компетенції є порядок її встановлення, який забезпечується вищим суб’єктом публічної служби, застосування ієрархічного принципу при її встановленні та застосування виборного принципу.

Компетентнісний підхід до професіоналізації державних службовців визначає обсяг та зміст діяльності суб’єкта; здійснює розмежування функцій з іншими суб’єктами; встановлює певний розподіл функцій, які реалізуються державною кадровою політикою загалом. Варто зазначити, що профіль професійної компетентності включає у блоці вимог до рівня професійної компетентності особи, окрім спеціальних вимог, також і мінімальні загальні вимоги, а саме освітньо-кваліфікаційний рівень, освіту, стаж роботи. Отож, з огляду важливості зазначених складових доцільно розширити визначення самого терміну профілю професійної компетентності посади державної служби, врахувавши мінімальні загальні вимоги. Застосування компетентнісного підходу до професіоналізації державних службовців передбачає здійснення аналізу функцій посад державної служби з позиції управлінського впливу, сервісного характеру обов’язків та компетенції інституції, до якої належить посада.

### **Література**

1. Про державну службу : Закон України від від 17.11.2011 № 4050-VI. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
2. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 01.02.2012 № 45/2012. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.

3. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті : Наказ Нацдержслужби України від 20 липня 2012 року № 148. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=598367&cat\\_id=581194](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=598367&cat_id=581194).

4. Там же.

5. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V : Наказ Нацдержслужби України від 16 травня 2012 р. № 92. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0873-12>.

6. Общая теория права и государства / Под редакцией проф. В.В. Лазарева.- М: Юрист, 1996. – 472 с.

7. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. проф. В.Б. Авер'янова. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 432 с.

**Плецан Х. В.**  
*м. Київ*

## **НОВІ ПІДХОДИ ДО ПОСАДОВОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ – БАЗОВИЙ ЧИННИК УСПІШНОСТІ КЕРІВНИКА**

У руслі стратегічного модернізаційного розвитку державної служби постає питання якісного кадрового забезпечення. Пріоритетним завданням трансформаційних змін є формування висококваліфікованих, ерудованих, творчих, відповідальних, патріотичних, високоморальних, цілеспрямованих, компетентних, успішних керівників.

Керівник органу державної влади – керівник державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті – посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, до посадових обов'язків якої належать повноваження з питань державної служби в цьому органі або його апараті [5].

Науковці визначають поняття «керівник» як творчу, професійно підготовлену, високоморальну особистість; умілий організатор і

наставник, що здійснює владну, адміністративно-управлінську, виховну, стратегічну, адміністративну, експертно-інноваційну, комунікаційну, соціальну та лідерську функції [2, с.20-24].

Важливу роль в успішному професійному розвитку кадрів державної служби відіграє керівник, в арсеналі якого є чимало результативних важелів впливу на підлеглих. Через керівника здійснюються найголовніші функції, без яких не можливий розвиток компетентного, професійно-мобільного державного службовця, а саме: функції мотивації, адаптації, оцінювання, професійного навчання та професійного розвитку.

З набуттям чинності нової редакції Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050 відбувається посилення стратегічної ролі керівника, виникає потреба докорінного забезпечення поліпшення якості кадрового потенціалу та успішності професійного розвитку на основі компетентнісного підходу.

Відповідно до закону профіль професійної компетентності посади державної служби визначено як комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків; рівень професійної компетентності особи як характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками [5].

У свою чергу, профілі професійної компетентності посад державної служби у державному органі використовуються керівником державної служби, службою персоналу, керівниками відповідних структурних підрозділів для :

- диференціації вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V, та посадових обов'язків у державних органах відповідно до затвердженої організаційної структури;

- визначення обсягу відповідальності та повноважень за кожною посадою державної служби у державних органах;

- забезпечення об'єктивності під час проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби, планування кар'єри державних службовців та її розвитку, просування по службі, щорічного оцінювання результатів службової діяльності, визначення необхідності підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, розроблення системи стимулювання державних службовців;



- оцінювання відповідності рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V у державних органах, необхідним мінімальним вимогам, що визначені керівником державної служби;
- визначення особистих потреб державних службовців у підвищенні рівня професійної компетентності;
- підвищення ефективності роботи служб персоналу з управління людськими ресурсами та якості роботи державних службовців тощо [4].

Дефініції характеристик є інструментом керівника-професіонала для використання у процесі стратегічного управління людськими ресурсами, включаючи набір та просування по службі й планування людських ресурсів, професійне навчання та підвищення кваліфікації, планування кар'єри та її розвиток, оцінку результатів діяльності тощо.

Перш за все, визначені нові підходи до профілів компетентності стануть основою професійного розвитку державних службовців : від визначення особистих потреб у навчанні до вдосконалення навчальних програм і підходів підвищення кваліфікації системи, де важливу роль відіграє діяльність керівника.

Апріорі, від компетенцій керівника та його професійної управлінської діяльності безпосередньо залежить успішність державних службовців й державної служби в цілому. Кожен керівник, управляючи, намагається спрямувати організацію до поставленої мети, яка, як правило, визначається високою успішною діяльністю, використовуючи особливі, притаманні лише йому методи формування та розвитку успішної діяльності.

Саме тому успішність діяльності державної служби, перш за все, залежить від особистості керівника, його вміння ефективно та результативно будувати весь процес управлінської діяльності, спрямувавши свій потенціал на досягнення пріоритетних цілей.

Відповідно до нововведень, керівник у сфері державного управління наділений широким обсягом повноважень. Важливо, щоб у своїй професійній діяльності на шляху до успішності керівник користувався відповідними навиками управління інноваціями та змінами, мав інтерес до лідерства, стратегічного мислення, прийняття управлінських рішень, використання та управління ресурсами, моніторингу й аналізу надання послуг.

Здійснення успішної професійної діяльності вимагає від керівника володіння такими якісними характеристиками : порядність,

справедливість, обов'язковість, надійність, рішучість, наполегливість, повага до людей, стійкість до стресу, гнучкість у стосунках, вимогливість до себе та підлеглих, довіра до колег, комунікативна врівноваженість, дипломатичність, інноваційність мислення тощо.

Виділяють такі основні принципи успішного керівництва :

- мистецтво керування установою (оперативне планування : визначення цілей, розробка практичних планів, розподіл часу, засідання;
- створення ієрархії відносин : делегування повноважень; створення команди;
- спілкування як найсуттєвіше вміння керівника;
- розв'язання конфліктів;
- управління якістю роботи та успішність використання людських ресурсів (людський капітал; визначення службових обов'язків персоналу; ознайомлення нових службовців з діяльністю установи; атестація службовців; оцінка результатів діяльності службовців) [1, с. 57].

Як висновок, необхідно зазначити, що стратегія керівника-професіонала на шляху до успішності державного службовця та державної служби загалом полягає в тому, щоб здійснювати поступове впровадження інноваційних практик і технологій управління персоналом у системі державної служби, обов'язкове підвищення кваліфікації державних службовців відповідно до нових підходів посадових компетентностей. Таке підґрунтя дасть можливість модернізувати систему управління персоналом та зміцнить професійну успішність державної служби.

### **Література**

1. Анн Дроньє. Основні принципи успішного керівництва установою : Методичні рекомендації / Анн Дроньє. – К. : Українська Академія державного управління при Президентіві України, 1995. – 80 с.
2. Войтович Р.В. Керівник в органах державної влади та місцевого самоврядування / Р.В.Войтович, М.І.Пірен, І.Ф.Надольний. – К. : Центр сприяння інституційного розвитку державної служби, 2006. – 168 с.
3. Гончарук Н.Т. Керівний персонал у сфері державної служби України : формування та розвиток : монографія / Н.Т.Гончарук. – Д. : ДРІДУ, НАДУ, 2007. – 238 с.
4. Наказ Нацдержслужби України від 20 липня 2012 № 148 «Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах Автономної Республіки або їх апараті». – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/>.

5. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. №4050-VI. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/>.

6. Роль керівника у професійному розвитку кадрів державної служби України : наук. розробка / С.М. Серьогін, Н.А. Липовська, І.В. Шпекторенко [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, упр. орг. фундамент. та приклад. дослідж., Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. – К. : НАДУ, 2011. – 59 с.

**Хорошенко О. В.**  
**м. Хмельницький**

## **ПРИНЦИПИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ**

Аналіз вітчизняної та зарубіжної літератури з проблем державного управління дозволяє дійти висновку про здобутки у науковому обґрунтуванні та розробці принципів нормативно-правового забезпечення публічної служби. Водночас практична їх реалізація у законотворчому процесі перебуває на етапі становлення і залишається поки що прерогативою діяльності окремих творчо працюючих правознавців.

Означена проблема притаманна не лише вітчизняній науці та практиці державного управління, вона простежується і визначається на міжнародному рівні. Кожна країна намагається розробити свій власний механізм формування та існування нормативно-правового закріплення принципів публічної служби.

У багатьох зарубіжних країнах законодавство виділяє значну кількість принципів державної служби. Так, у Законі “Про основи державної служби Російської Федерації” [4] таких принципів нараховується дванадцять, зокрема тут знайшли своє місце принципи гласності, верховенства Конституції та федеральних законів, розподілу влади на три гілки (законодавчу, виконавчу, судову), а також принцип непартійності державної служби.

Соціально-політичні процеси в українському суспільстві, зміна пріоритетів у державотворенні спонукали вітчизняну науку державного управління до пошуку моделей публічної служби, які базуються на врахуванні нових чинників.

Одним із таких чинників неодмінно є принципи, на яких будується як наука державного управління, так і система його нормативно – правового забезпечення.

Обов'язковим для дослідження питання «принципів нормативно-правового забезпечення функціонування публічної служби» є розкриття змісту поняття «принципи».

Принцип у перекладі з латинської «*principium*» означає начало, основа. Це основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю [6; 110].

Принцип - центральне поняття, основоположна ідея, що пронизує певну систему знань, пов'язаних між собою.

У науковій літературі виокремлюють різні підходи до розуміння сутності принципу: аксіологічний; гносеологічний; методологічний; онтологічний.

Проте, не слід забувати, що державна служба – це комплексний соціально – правовий інститут, дотичний до таких основних галузей права як конституційне, адміністративне, трудове та ін. Тому, при дослідженні сутності принципів державної служби варто звернутися як до принципів правового регулювання, так і принципів державної служби.

Зокрема, Скакун О.Ф. автор підручника «Теорія держави і права», зазначає, що принципи права – об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги, які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів. Іншими словами, це є своєрідна система координат, у рамках якої розвивається право, і одночасно вектор, який визначає напрямок його розвитку.

Принципи є підставою права, містяться у його змісті, виступають як орієнтири у формуванні права, відбивають сутність права та основні зв'язки, які реально існують у правовій системі. У принципах зосереджено світовий досвід розвитку права, досвід цивілізації. Тому принципи права можна назвати стрижнем правової матерії [5; 221].

Принципи управління були сформовані Ф. Тейлором, Г. Емерсоном, А. Файолем, М. Вебером ще в ХХ столітті.

В науці державного управління є чимало визначень поняття «принципи державного управління», «принципи державної служби».

Зокрема, Авер'янов В.Б. зазначає, що принципи державної служби – це основоположні ідеї встановлення, які відбивають об'єктивні закономірності та визначають напрямки реалізації компетенції, завдань і функцій державних органів, повноважень державних службовців, які діють в системі державної влади, та, зокрема, в системі державної служби. Принципи державної служби встановлюють найважливіші

закономірності в системі організацій і функціонування державної служби, зумовлюють значимість, закономірність і соціальну цінність відносин, які виникають в системі державної служби [1;177].

На думку авторів підручника «Територіальна організація влади в Україні» Лазор О.Д., Лазор О.Я., Чемерис А.О. принципи служби в органах влади – це основоположні ідеї, настанови, що виражають об'єктивні закономірності та визначають науково обґрунтовані напрямки реалізації компетенції, завдань і функцій служби в органах місцевого самоврядування або в органах державної влади, повноваження посадових осіб місцевого самоврядування та державних службовців [3;429].

Принципи державної служби - це основоположні ідеї, які віддзеркалюють об'єктивні закономірності, відносини, взаємозв'язки між її елементами та визначають загалом компетенції, завдання та функції як державних органів, так і державних службовців, зокрема.

Що стосується чинного Закону України «Про державну службу», то в ньому виокремлено вісім основних принципів державної служби: служіння народу України; демократизму та законності; гуманізму та соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого самоврядування і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року до принципів державної служби відносить наступні: верховенства права, патріотизму та служіння Українському народу; законності; рівного доступу до державної служби; професіоналізму; добросовісності; політичної неупередженості; прозорості діяльності; персональної відповідальності державного службовця.

Порівняльний аналіз зазначених нормативно – правових актів дає змогу зробити висновок про те, що у спеціальному законодавстві у сфері державної служби збереглися (знайшли своє відображення) «стабільні», «традиційні» принципи: законності, служіння Українському народу, професіоналізму, персональної відповідальності державного службовця. Проте, закон 2011 року містить і нові принципи, а отже, і новітні уявлення про державного службовця нового покоління: принципи політичної неупередженості, прозорості діяльності, рівного доступу до державної служби.

Наведений перелік принципів формування нормативно-правової бази публічної служби не є вичерпним. Ця проблема потребує подальшого дослідження, а перелік принципів – деталізації та конкретизації, що сприятиме якісному забезпеченню публічної служби нормативно-правовими документами.

Отже, організація забезпечення нормативно-правовою базою публічної служби підпорядкована оптимальній реалізації зазначених принципів, і на їх основі повинна будуватися система законодавчого регулювання діяльності публічної служби.

### **Література**

1. Державне управління: теорія і практика. За загальною редакцією доктора юридичних наук, професора Авер'янова В.Б.- К.: Юрінком Інтер, 1998-432 с.

2. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Ін-Юре, 1999. – 242 с.

3. Лазор О.Д., Лазор О.Я., Чемерис А.О. Територіальна організація влади в Україні: Навчальний посібник.- К.:Дакор, 2007.-576с.

4. Российская Федерация : Федеральный закон : О системе государственной службы Российской Федерации (в ред. Федеральных законов от 11.11.2003 №141-ФЗ, от 06.07.2006 № 105-ФЗ, от 01.12.2007№309-ФЗ) [Электронный ресурс] // Режим доступа : [http://www.fstec.ru/\\_kadr/\\_fz58.htm](http://www.fstec.ru/_kadr/_fz58.htm)

5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник./ Пер. З рос.- Харків: Консум, 2006.-656с.

6. Юридична енциклопедія: В 6 т./ Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.-К.: «Укр.енцикл.», 1998- Т.5: П-С.-2003.-736с.

**Чорнобиль І. Є.,**

**Чорнобиль О. В.**

*м. Львів*

## **СУЧАСНИЙ СТАН ВПРОВАДЖЕННЯ НАСТАВНИЦТВА В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ**

Незважаючи на те, що 2012 рік було оголошено роком комплексної реформи державної служби, а основним завданням Національного агентства з питань державної служби на 2012 рік було проведення комплексу заходів для повномасштабного введення

нової редакції закону «Про державну службу» в дію з 1 січня 2013 року, станом на сьогодні введення закону в дію перенесене на 1 січня 2014 року. Отже, одне із ключових завдань, а саме перегляд масиву підзаконних актів, які спрямовані на технічне забезпечення впровадження закону [1] залишається актуальним і надалі. Окрім того, відповідно до Указу Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки» визначено основні цілі реалізації державної кадрової політики. Для досягнення цих цілей передбачено виконання першочергових завдань, зокрема серед завдань за напрямом «державного регулювання професійної діяльності» виділено завдання «створення механізму професійної адаптації новопризначених працівників на робочому місці шляхом впровадження системи наставництва» [2]. Важливо зазначити, що це перший випадок використання терміну «наставництво» на такому високому рівні нормативно-правових актів. Більше того, система наставництва вперше визначається як основний метод або інструмент у майбутньому механізмі професійної адаптації. Одночасно, у новій редакції закону «Про державну службу», на керівника державної служби в державному органі покладене завдання забезпечення підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, які вперше призначені на посаду державної служби, протягом року з дня їх призначення [3], що фактично є опосередкованим завданням впроваджувати наставництво. Актуальність формування або удосконалення механізму адаптації доводять і низка останніх досліджень у сфері управління персоналом державної служби [4; 5].

На сучасному етапі наставництво в органах виконавчої влади впроваджене в органах внутрішніх справ та органах митної служби. Зокрема, на рівні центрального керівництва цих органів прийняті відповідні положення [6; 7].

Наставництво в органах внутрішніх справ України визначається як складова частина професійної та психологічної підготовки осіб рядового і начальницького складу. Наставництво в митних органах України визначається складовою частиною професійної підготовки особового складу митного органу, однією з форм підвищення професійної майстерності кадрів, здобуття достатніх професійних знань, умінь, практичного досвіду для виконання завдань, поставлених перед митною службою України. Мета наставництва - забезпечення оптимальної адаптації працівника як фахівця до умов служби, цілеспрямоване формування та розвиток професійних та особистих

якостей, необхідних для виконання основних завдань, визначених відповідними законодавчими актами, підняття авторитету визначеного виду служби, запобігання корупції.

Наставництво в митних органах України здійснюється за такими формами:

- індивідуальною – за наставником закріплюється одна особа;
- колективною – за наставником закріплюється двоє або більше осіб;
- колективно-індивідуальною – наставництво стосовно однієї особи чи групи осіб здійснюється декількома наставниками.

В органах внутрішніх справ кожен наставник може бути, як правило, закріплений за одним-двома молодими працівниками. Допускається за потреби закріплення за молодим працівником іншого наставника. У разі відсторонення наставника від роботи з підшефним з негативних мотивів матеріали та наказ про відсторонення долучаються до його особової справи.

Відрізняються і підходи до визначення тривалості терміну наставництва. В органах внутрішніх справ наставництво встановлюється на 6 місяців, але за потреби може бути продовженим, в той час як у митних органах наставництво встановлюється на строк до одного року, але у разі службової необхідності строк наставництва може бути не лише подовжено, а й зменшено на підставі наказу митного органу.

В органах внутрішніх справ передбачено, що наставники можуть також добиратись із числа ветеранів органів внутрішніх справ, котрі перебувають на пенсії і мають значний досвід роботи, високий кваліфікаційний рівень та бажання працювати з молодими працівниками. Кандидатури наставників у обов'язковому порядку погоджуються зі службою психологічного забезпечення. Із цієї категорії створюється резерв наставників, їх кандидатури обговорюються на зборах колективу, де вони працюють, а ветеранів – на засіданні ради ветеранів та затверджуються керівником служби, органу, підрозділу.

В органах внутрішніх справ закріплення наставників здійснюється наказом керівника органу, підрозділу одночасно з призначенням працівника на посаду, враховуючи висновки психолога щодо психологічної сумісності наставника та підшефного. В митних органах призначення наставників (за їх попередньою згодою) здійснюється наказом митного органу у триденний термін від дати призначення працівника на посаду, з урахуванням пропозицій



керівника підрозділу, в який приймається працівник, кадрового підрозділу та навчально-методичної ради митного органу, а також відділень Спілки ветеранів митної служби України. У аналогічний спосіб і припинення наставництва з негативних мотивів або з інших причин здійснюється наказом митного органу. Матеріали та наказ про припинення наставництва долучаються до особової справи наставника. У разі припинення наставництва з негативних мотивів або при негативній оцінці його діяльності за поданням безпосереднього керівника або керівника кадрового підрозділу митного органу наставник може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності.

В органах внутрішніх справ рішення про завершення наставництва приймається керівником і оголошується наказом на підставі висновку, поданого наставником. В агестаціях на працівників, які є наставниками, в обов'язковому порядку висвітлюється їх робота з підшефними. За умови позитивних результатів наставництва, після його завершення наставник заохочується керівником органу, підрозділу.

Слід відзначити, що в органах митної служби і органах внутрішніх справ застосовуються різні терміни, щодо особи, яка перебуває під керівництвом наставника. В органах внутрішніх справ застосовується термін «підшефний», в органах митної служби – «працівник, стосовно якого здійснюється наставництво».

Найбільші відмінності стосуються такого аспекту, як керівництво наставництвом. В органах внутрішніх справ передбачено можливість функціонування такого дорадчого органу як Рада наставників. Вона створюється за наявності десяти і більше наставників та обирається в складі 3-5 осіб одночасно з обранням голови ради на загальних зборах наставників відкритим голосуванням терміном на два роки. До складу ради, а також головою ради може бути обраний наставник (за його згодою) із числа ветеранів МВС України. Склад ради затверджується наказом керівника органу, підрозділу. Про свою роботу рада звітує на загальних зборах колективу органу або підрозділу внутрішніх справ щорічно. Рада планує свою роботу на півріччя з урахуванням завдань виховної та соціально-психологічної роботи. План обговорюється на засіданні ради та затверджується начальником органу.

На жаль, як свідчить практика, інститут наставництва, зокрема в органах внутрішніх справ, не відіграє значної ролі в становленні молодого працівника як професіонала. Найчастіше виконання

наставниками своїх функцій набуває формального характеру. На думку фахівців, це викликано такими причинами:

- найчастіше наставники не зацікавлені у виконанні своїх наставницьких функцій у зв'язку з відсутністю стимулювання цієї діяльності;

- завантаженість на своєму робочому місці часто не дозволяє наставнику приділяти належну увагу молодому працівникові;

- навіть у найбільш досвідчених та підготовлених працівників можуть бути відсутні навички виховної роботи;

- недостатній контроль за роботою наставників з боку начальника підрозділу чи його заступника з питань роботи з персоналом;

- «однобока» розстановка пріоритетів начальником підрозділу, коли на першому плані – розкриття і розслідування злочинів, а робота з молодим поповненням переміщується на дальній план або взагалі виконується формально;

- у зв'язку з плінністю кадрів розмивається професійне ядро міліції, зменшується кількість досвідчених працівників, і наставниками обираються ті правоохоронці, які мають стаж роботи менше 5 років і самі нещодавно були молодими фахівцями;

- неефективно проводиться робота з ветеранами щодо обрання з їх числа наставників для молодих фахівців [8].

Отже, можемо констатувати, що в органах виконавчої влади на сьогодні існує відносно довготривала практика наставництва – в органах внутрішніх справ, яка, однак, самими фахівцями органів внутрішніх справ визнається такою, що потребує вдосконалення. Досвід органів внутрішніх справ у сфері наставництва значною мірою було перенесено в органи митної служби, однак, враховуючи, нетривалий період впровадження (менше двох років), сьогодні видається передчасним робити висновки щодо ефективності такого досвіду.

### **Література**

1. Основні інноваційні положення нового Закону України «Про державну службу» [Електронний ресурс] / Впровадження Закону України «Про державну службу». – К.: Національне агентство України з питань державної служби, 2012. – Режим доступу: [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=547544&cat\\_id=557278](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=547544&cat_id=557278)

2. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки [Електронний ресурс]: Указ Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>

3. Про державну службу [Електронний ресурс]: Закон України № 4050-17 від 17.11.2011 р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>

4. Пархоменко-Куцевіл О. І. Теоретико-концептуальні засади удосконалення механізму адаптації кадрів державної служби / О. І. Пархоменко-Куцевіл // Державне управління: теорія та практика [Електронний ресурс]. – 2010. – № 1. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej11/txts/10poikds.pdf>

5. Чорнобиль І. Механізм державного управління процесом адаптації персоналу в органах публічної влади / І. Чорнобиль / Ефективність державного управління [Текст]: зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Вип. 31 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2012. – С. 279-289

6. Про організаційно - нормативне забезпечення виховної роботи з особовим складом органів та підрозділів внутрішніх справ [Електронний ресурс]: Наказ МВС № 1458 від 25.11.2003 р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>

7. Про затвердження Положення про наставництво в митній службі України [Електронний ресурс]: Наказ Державної митної служби України № 144 від 01.03.2011 р. – Режим доступу: <http://www.ligaweb.customs.gov.ua/lzch/ch/document/0F6A0BN9>

8. Андреева Г. В. Наставництво як фактор мотиваційного впливу на молодих фахівців органів внутрішніх справ / Г. В. Андреева, О. Ю. Чапала // Право і безпека [Електронний ресурс]: Науковий журнал. – 2010 – № 5(37). – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/pib/2010\\_5/PB-5/PB-5\\_66.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2010_5/PB-5/PB-5_66.pdf)

**Штиршов О. М.**  
*м. Миколаїв*

## **ЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

Регулювання суспільних інтересів у державі належить до функцій державних службовців. Та основні положення і призначення державної служби в багатьох країнах трактуються в законодавстві по-різному. В Україні вчені все частіше використовують у теоретичних розробках поняття «суспільний», «публічний» та розширюють поняття суспільної служби, включаючи в неї цивільну службу, державну, муніципальну,

спеціалізовану. Актуальність даної проблеми полягає в тому, що публічна служба в Україні обумовлена недосконалою системою та структурою органів державної влади, невирішеним питанням щодо державних службовців, їх видів, правового статусу, а також проблеми підвищення культури і етики державних службовців. Для нашої держави реформування й удосконалення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування є найнеобхіднішим завданням, тому що саме через ці органи реалізуються державні функції, забезпечуються конституційні права та свободи громадян. І саме такий механізм взаємовідносин між державою та громадянином залишається надійним способом охорони та захисту прав громадян України. В цьому контексті важливим залишається питання рівня «моральної зрілості» службовця його готовність до публічної служби саме в моральному полі. Досить влучно сказано що мораль – це поняття окремої людини або суспільства про те, що є добре, а що – погано. Це ті внутрішні переконання свідомої людини, які навіть не потребують кодифікації або фіксації в законах. Варто зауважити що чинний Закон України „Про державну службу” заклав міцний фундамент для створення інституту державної служби, однак сьогодні він не здатний забезпечити нову якість державної служби, якої вимагає суспільство та країни ЄС. Йдеться про внутрішні параметри функціонування кожного колективу, в якому, власне, і проходять службу посадові особи та службовці. На рівні колективу спрацьовують також і елементи суспільної моралі прикладного характеру, наприклад, пов’язані з необхідністю дотримання норм етики, які також набуваються у процесі морального саморозвитку та публічної діяльності.

Новий закон Про державну службу № 4050 який має набути чинності у 2014 році безумовно є кроком вперед у багатьох питаннях, але в першу чергу він має ґрунтуватися на сучасному розумінні професіоналізму державних службовців, справедливості, об’єктивності та неупередженості при підготовці політичних та прийнятті адміністративних рішень, незалежності професійної позиції державного службовця від впливу політичного чи приватного інтересу, а також його непідкупності.

В той же час варто зауважити що закон № 4050 фактично обійшов такі поняття як етичні стандарти, етичний кодекс, етична інфраструктура, етична експертиза і т.н. Протягом останніх років науковцями напрацьована велика кількість проектів, пропозицій, рекомендацій з питань етичного врегулювання які м могли б істотно покращати моральний клімат в системі публічних органів влади. Тим

більше віднедавна ухвалено Закон України про етичну поведінку, який став фактично «першою ластівкою» у унормуванні та вирішенні таких важливих проблем як етичні норми та принципи поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання ними службових повноважень та порядок притягнення їх до відповідальності за порушення таких норм. Цей закон на протигагу нового закону про державну службу містить таку юридичну норму як відповідальність за порушення етичних норм та принципів, зокрема ст. 18. хоча останні викладені досить розмито, в той же час як закон про державну службу взагалі позбавлений такого поняття як етична поведінка, принципи тощо [2]. На нашу думку було б доцільно в новій редакції закону закріпити етичний принцип як один із базових на якому базується вся професійна діяльність публічного службовця саме в морально-етичній площині, поклавши таким чином на нього завдання виконувати свої обов'язки на лише професійно але й морально та етично виважено. Це особливо актуально з позиції етики права де наголошується що єдність законності і моральності знаходять своє висвітлення у конституційному та національному законодавстві [1].

### Література

1. Козляковський П. Етика. Етика Права. Етика юридичної діяльності: Навчальний посібник / П. Козляковський. – Миколаїв.: Вид-во «Дизайн і поліграфія», 2008 – 400 с.
2. Про правила етичної поведінки : Закон України від 17.05.2012 р. № 4722-VI [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4722-17>
3. Про державну службу : Закон України від 17. 11. 2011 р. № 4050-VI [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.

Заяць Д. Д.  
м. Львів

### ЕТИКА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У КОНТЕКСТІ НОВОЇ РЕДАКЦІЇ ЗАКОНУ УКРАЇНИ “ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ”

Ефективність функціонування державної служби залежить зокрема і від того, якими морально-етичними цінностями керуються

державні службовці, адже це безпосередньо впливає на авторитет органів державної влади. Будь-яка управлінська діяльність позначена впливом людського фактору та зазнає сильного впливу особистих якостей індивідів – державних службовців. Останні значною мірою задають ціннісні орієнтири для решти суспільства, тому недостатнє регулювання етичного аспекту їхньої поведінки можуть мати вкрай негативні наслідки для соціально-управлінських процесів у масштабах всієї держави. Отже, без сумніву, питанням етики державних службовців необхідно приділяти належну увагу, зокрема осмислювати зміст офіційно визнаних норм етичної поведінки державних службовців.

Етика державної служби є об'єктом дослідження цілої низки наук: філософії, соціології, психології, правознавства, політології, менеджменту, педагогіки та ін. Дослідженню вказаних проблем в незалежній Україні присвячені роботи провідних учених у галузі державного управління. До них належать праці Т. Василевської, О. Воронько, С. Дубенко, В. Колтун, А. Ліпенцева, Н. Нижник, М. Нинюк, О. Оболенського, П. Павленчика, М. Пірен, М. Рудакевич, С. Серьогіна та ін. [1–6; 8–12; 19–20].

У чинному Законі України “Про державну службу”, прийнятому 16 грудня 1993 року, етиці поведінки державного службовця присвячена окрема стаття (ст. 5), а також розглянуто етичний аспект відставки державного службовця (ст. 31), хоча він ніяк не роз'яснений детальніше – йдеться лише про неуточнені “етичні перешкоди” [13]. Відповідно у законі етичні принципи викладені досить загально. Зокрема зазначено, що державний службовець повинен сумлінно виконувати свої службові обов'язки; шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця. Певний моральний імператив прописаний також у присязі держслужбовця (ст. 17), у якій, окрім обіцянки вірного служіння українському народові та захисту свободи та законних інтересів людини, громадянина та честі держави, державний службовець зобов'язується “з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої службові обов'язки”. Отже, стаття 5 Закону є здебільшого дещо видозміненим переказом основних моментів присяги [13].

Закон України “Про державну службу” від 17 листопада 2011 року взагалі не виокремлює етичні питання в окрему статтю, а

лише розпорошено приписує державному службовцю додержуватися встановлених законодавством правил професійної етики (ст. 11) і трактує порушення цих правил як підставу для дисциплінарної відповідальності (п. 8, ч. 3, ст. 52), а відповідно за це може бути оголошена догана (ч. 5, ст. 53) [14]. Натомість систематичне порушення правил професійної етики державного службовця може мати наслідком попередження про неповну службу відповідність (п. 2, ч. 7, ст. 53) [14].

Очевидно, таке обмежене регулювання питань етики у законах “Про державну службу” (як чинному так і тому, котрий набере чинності 1 січня 2014 року) пов’язане із тим, що діють Загальні правила поведінки державного службовця (далі – “Правила”), затверджені у 2010 році [17] (попередні “Правила” – у 2000 р. [16]). Сучасна їхня дефініція визначає їх як узагальнення стандартів етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців та способів врегулювання конфлікту інтересів. В обидвох версіях “Правил” (2000 і 2010 рр.) наводяться принципи, на яких базується державна служба і варто зазначити, що їх є більше і подані вони більш розширено, ніж це зроблено в обох згаданих версіях Законів України “Про державну службу”. Не вдаючись у деталі цих принципів, можна лише поставити під сумнів потребу в різних неузгоджених переліках принципів державної служби України.

Відповідно до чинних “Правил” державний службовець повинен виконувати свої службові та посадові обов’язки сумлінно, ініціативно, творчо, неупереджено, без жодних політичних чи особистих преференцій тощо. Також важливими складовими характеристики обов’язків є повага до прав, обов’язків та законних інтересів окремих громадян та юридичних осіб; релігійна толерантність і пошана до народних звичаїв і національних традицій; раціональне, ефективне та економне використання довірених йому ресурсів [17].

Решту пунктів “Правил” становлять врегулювання конфлікту інтересів та запобігання проявам корупції. Однак ці два останні аспекти етики державного службовця регулюються Законом України “Про засади запобігання і протидії корупції” (від 7 квітня 2011 р.) [15]. Якщо ж прописати загальні обов’язки державного службовця у Законі України “Про державну службу”, (звідки нині, нажаль, майже цілком усунуто положення про етику державних службовців), то виявиться, що немає потреби в існуванні окремих “Правил”. Також від травня 2012 року діє

Закон України “Про правила етичної поведінки”, який, попри досить загальний характер, регулює основні аспекти етичної діяльності та дає чіткі визначення основним морально-етичним категоріям та поняттям [18]. Окрім того, усі більш конкретні етичні приписи можуть бути уточнені в етичних кодексах державних службовців (а на разі фактично, “Правила” відіграють роль уніфікованого єдиного етичного кодексу) [1; 7, с. 25].

Значна кількість нормативно-правових актів, які стосуються етичних аспектів поведінки державних службовців, ще не означає, що ця сфера регулюється ефективно. Правова система є основою для доведення мінімальних обов’язкових норм і принципів поведінки до відома кожного державного службовця. Закони та нормативні акти можуть формулювати основоположні цінності державної служби і повинні створювати основу для належного її функціонування. Тому доцільним є перегляд законодавчої бази з питань етики державних службовців з метою усунення повторів певних положень чи розбіжностей у їхньому трактуванні.

### **Література**

1. Василевська Т. Етичні аспекти реформування системи державної служби // Демократичне врядування. Електронне наукове фахове видання Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2011. – Вип. 7. – [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vsunu/2012\\_14\\_1/%D0%92%D0%95%D0%A1%D0%A2%D0%9D%D0%98%D0%9A14\\_185\\_%D0%A71\\_2012.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2012_14_1/%D0%92%D0%95%D0%A1%D0%A2%D0%9D%D0%98%D0%9A14_185_%D0%A71_2012.pdf).
2. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця: монографія / Тетяна Едуардівна Василевська. – К.: НАДУ, 2008. – 336 с.
3. Воронько Л. О. Теоретико-організаційні основи культури праці державних службовців України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 – державна служба” / Л. О. Воронько. – К., 2004. – 20 с.
4. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: Ін-Юре, 1999. – 244 с.
5. Колтун В. С. Соціально-етичний потенціал державної служби (теоретико-історичний аналіз): автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. – К., 2002. – 20 с.



6. Ліпенцев А. В. Формування етики державних службовців України / А. В. Ліпенцев // Вісник УАДУ. – 1997. – № 2. – С. 91–95.
7. Москаленко К. П. Етичні аспекти реформування в системі державної служби / К. П. Москаленко // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. – № 14 (185). – ч. 1. – 2012. – С. 21–27.
8. Нижник Н. Р. Політична культура державних службовців / Н. Р. Нижник // Етика поведінки державних службовців. – К., 1999. – С. 6–12.
9. Нинюк М. А. Моральна культура державних службовців: сутність, стан та особливості формування: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. – К., 2000. – 20 с.
10. Оболенський О. Принцип професіоналізму в державній службі / О. Оболенський // Вісник державної служби України. – 1998. – № 1. – С. 54–61.
11. Павленчик П. Т. Організаційно-правові засади просування по державній службі: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. – К., 2001. – 20 с.
12. Пірен М. Формування елітарної особистості управлінця в процесі здійснення адміністративної реформи в Україні М. Пірен // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: зб. наук. пр. / за заг. ред. В. М. Князева. – К., 2000. – С. 38–44.
13. Про державну службу: закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
14. Про державну службу: закон України від 17.11.2011 р. №4050-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
15. Про засади запобігання і протидії корупції: закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.
16. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: наказ Головного управління державної служби України від 23.10.2000 р. № 58 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0783-00>.
17. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: наказ Головного управління державної служби України від 04.08.2010 N 214 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>.

18. Про правила етичної поведінки: закон України від 17.05.2012 р. № 4722-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4722-17>.

19. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: монографія / М. І. Рудакевич. – Тернопіль, 2007. – 400 с.

20. Серьогін С. Деякі особливості дослідження образу державного службовця / С. Серьогін // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Одеса, 2002. – Вип. 9. – С. 181 – 196.

**ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ  
СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ  
АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ**

*МОДЕРАТОР:  
Шевчук Б. М., к. держ. упр.,  
Чорнобиль О. В., м. д. у.*

## **ОПТИМИЗАЦИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПОДГОТОВКИ И ПЕРЕПОДГОТОВКИ КАДРОВ**

В современном российском обществе происходят значительные перемены во всех сферах жизни социума. В связи с этим, изменяется и сама система образования и переподготовки государственных и муниципальных служащих. Для реализации эффективного управления изменениями в различных направлениях общественной жизни, служащие должны овладеть специальным уровнем профессиональной подготовки. Подготовка и переподготовка высококвалифицированных специалистов является одним из самых эффективных методов решения данной проблемы. Профессиональная подготовка способствует приобретению инновационного пакета знаний, умения, навыки и решению проблемы обеспечения высокого качества обучения.

Система профессиональной подготовки и переподготовки в органах государственной власти и муниципального управления являются важнейшими условиями в профессиональной деятельности служащих, поскольку от их профессионализма зависит качественное построение эффективной системы государственного управления и следовательно, дальнейшее позитивное развитие страны.

В связи с обязательным требованием профессиональной подготовки служащих, ориентированных на постоянное повышение профессиональных знаний и должностной рост, система образование опирается на данные потребности, интересы, поиск и внедрение новых методов обучения и соответствующие технологии, на конечный результат и прежде всего на дистанционный вид обучения и Интернет-образование. К числу наиболее значимых относится проблема финансирования дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих. Источниками оплаты их обучения являются бюджетные и внебюджетные средства. Актуальной проблемой является подготовка лиц впервые принятых на государственную и муниципальную службу. Ее проблемность заключается в текучести государственных служащих из-за периодических перестроек федеральных органов исполнительной власти, увеличении численности служащих различных уровней власти,

многие из которых не имеют необходимых знаний и опыта работы в государственной и муниципальной службе.

В система профессиональной подготовки государственных служащих существуют различные особенности. Имеющиеся формы обучения, подразделяются на две группы: на рабочем месте и вне рабочего места. При использовании каких-либо форм «вне рабочего места», обязательно выполняются два условия: планомерность «отрыва» и заблаговременность подготовки замены служащего; компенсационная основа замены, например, последовательное отвлечение служащего с взаимозаменяемостью или материальная компенсация повышенной нагрузки<sup>1</sup>.

Существует так же, следующая форма образования: образование «на рабочем месте». Причем, все формы должны рассматриваться в единстве и образовывать непрерывный цикл. К этим формам относятся: введение дополнительных, планомерных заданий и указаний, направленных на овладение новыми приемами работы под руководством и контролем наставника или куратора; смена рабочих мест (ротация) - планомерное изменение на определенное время профессионального и социального окружения; передача ограниченной ответственности за выполнение определенных задач более высокого уровня иерархии: особенно подходит данная форма при предлагаемом служебном продвижении работника; выдача особых заданий, участие в работе проектных целевых групп; участие в работе совещаний, комиссий более высокого иерархического уровня; подготовка аналитических обзоров информационных источников по определенной проблеме.

Мероприятия по повышению квалификации кадров «вне рабочего места» подразделяются на: повышение квалификации работников, работающих в государственном аппарате управления первые два года (обучение включает семинары, где слушатели знакомятся с основами теории и практики управления, приобретают юридические или экономические знания); повышение квалификации по отраслевым функциям деятельности специалистов и руководящих работников государственного аппарата (подготовка к выполнению сложных задач и функций более ответственных постов)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учебный курс / А. А. Гришковец. – М.: Дело и Сервис, 2003. – 464с.

<sup>2</sup> Демина А.А. Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты / под ред. А. А. Демина. – М.: Книгодел, 2004. – 560 с.

На данном этапе подготовки преобладающее значение получают семинары. В ряде мероприятий по повышению квалификации определенное внимание должно уделяться подготовке государственных служащих к аппаратной работе. Данному направлению посвящены семинары по ознакомлению с основными чертами регламента работы Федерального собрания РФ и парламентов других государств. На семинарах слушатели могут получать представление о: формулировании и обсуждении повестки дня; регламенте докладов; распределении должностных функций между различными федеральными органами; представлении проектов законов, резолюций и различных информационных материалов.

Служащие определенных должностей, претендующие на занятие более высоких должностей, проходят обучение и переподготовку по углубленной программе. Часть тем представлена в общих чертах, а по темам первостепенной важности даются более глубокие знания.

Несмотря на то, что подготовка - это не просто получение современных и инновационных знаний, знакомство с новыми возможностями, результатом обучения, но и должна присутствовать возможность выработки у руководителей способности находить самые эффективные решения в каждодневной практике. Специфика подготовки и переподготовки руководителей определяется как структурой, так и содержанием их профессиональной деятельности на местах. Среди важнейших целей, профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих можно выделить следующие: дать знания, необходимые для успешного решения стоящих перед руководителем задач; обучить навыкам и умениям, необходимым для эффективного руководства; дать возможность творчески переосмыслить свою повседневную работу и стимулировать потребность в совершенствовании собственной работы; способствовать успешному достижению целей акционерного общества<sup>3</sup>.

Результатом программы обучения высшего звена управления должен стать: во-первых, более высокий уровень понимания руководителями стоящих перед ними управленческих задач, и во-вторых, резервов эффективного управления персоналом в процессе реализации целей различного направления. Реформа государственной службы принесет реальную практическую пользу, при условии качественной подготовки новых кадров, при обеспечении условиями

---

<sup>3</sup> Борисов Е. И. Прежде чем учить руководителей / Е. И. Борисов // Служба кадров. – 2007. – №1 – С. 51 – 54.

для их профессионального отбора и роста, при усвоении ими тех знаний и навыков, которые требуются для качественного выполнения профессиональных обязанностей.

Подготовка новых кадров, являются главенствующим условием, без которого успех реформы невозможен, это значительная, трудоемкая и длительная часть реформы. Новый стиль профессиональной деятельности служащего, его этические нормы, новые взгляды на содержание профессии и способы выполнения должностных обязанностей не проявляются сразу. Только в практике применения преодолевается давление со стороны устаревших традиций, эти нормы станут основой эффективной работы государственной службы в современном гражданском обществе, смогут привести к изменению ситуации в целом.

Таким образом, организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих подчинена оптимальной реализации необходимых принципов и должна включать в себя систему мер по созданию новых условий, перепрофилированию и улучшению существующих специальных учебных заведений и их подразделений, а также по оптимизации механизмов конкурсного отбора и селекции как обучаемых, так и обучающихся.

### Литература

1. Борисов, Е. И. Прежде чем учить руководителей [Текст] / Е. И. Борисов // Служба кадров. – 2007. – №1 – С.51 – 54.
2. Гришковец, А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учебный курс [Текст] / А.А. Гришковец. – М.: Дело и Сервис, 2003. – 464с.
3. Демина, А.А. Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты [Текст] / под ред. А. А. Демина. – М.: Книгодел, 2004. – 560с.

**Гаман Т. В.**  
*м. Хмельницький*

### **ДО ПИТАННЯ НАВЧАННЯ ЛІДЕРІВ МІСЦЕВИХ ГРОМАД У СУЧАСНИХ УМОВАХ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ**

Актуалізація уваги до проблематики управлінського лідерства, лідерства на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування свідчить про необхідність подальшого вдосконалення

науково-теоретичних засад та розробки практично цінних рекомендацій в цій царині [1, 3, 4, 6]. Лідерами не народжуються, ними стають. Як завжди, вони є результатом тяжкої роботи [3, с.15].

Практика українського державотворення з першого дня незалежності вимагала формування нового покоління управлінських кадрів - лідерів, здатних працювати в умовах кардинальної модернізації українського суспільства. Недооцінка кадрового забезпечення в процесі розбудови держави та становлення інститутів громадянського суспільства стали причиною кадрової кризи і в місцевому самоврядуванні [5]. Нажаль, інститути місцевого самоврядування не в повній мірі застосовують лідерські методи управління суспільними процесами на регіональному рівні, а обмежуються лише адміністративними, що призводить до сприйняття громадянами органів місцевого самоврядування як адміністративної машини позбавленої яскравих керівників-лідерів, що нівелює значимість і роль лідера в розвитку громади.

Який він лідер місцевої громади? Що він знає, що вміє, чому саме його обрала громада відстоювати свої інтереси і права? В цій публікації спробуємо зосередитись на навчанні (підвищенні кваліфікації) лідерів місцевих громад – сільських, селищних, міських (міст обласного значення) голів, використовуючи досвід Хмельницького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (далі – Центр або ХЦППК).

Основним видом діяльності Центрів є надання послуг з післядипломної освіти. Так протягом 2010-2012 років на базі ХЦППК, за різними формами навчання – професійні програми, тематичні короткострокові семінари, тренінги, тематичні постійно діючі семінари, виїзні навчання тощо, підвищили кваліфікацію 4204 посадові особи місцевого самоврядування Хмельниччини, з них 734 - сільські, селищні, міські (міст обласного значення) голови. У 2011 році навчалися за професійною програмою 232 новообраних голів. Так, саме навчалися, тому що частина з них вперше ознайомилися з нормативно-правовою базою місцевого самоврядування, вперше взнали про свої права і обов'язки, вперше усвідомили існування ряду проблем відповідальність за вирішення яких лежить на їх плечах.

У процесі навчання розкривалася актуальна тематика, роз'яснювалися питання, що хвилюють кожного представника громади і її лідера: «Перспективи розвитку органів місцевого самоврядування в контексті адміністративно-територіальної реформи», «Організаційне забезпечення роботи сільської, селищної ради», «Загальні теоретичні та



правові засади здійснення управління селом», «Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин: суперечності, проблеми та шляхи їх розв'язання», «Організація пожежної охорони в межах територіальних громад», «Реалізація програм благоустрою територій місцевих громад», «Порядок роботи органів місцевого самоврядування з об'єктами комунальної власності території громад», «Зміни в податковому законодавстві при справлянні земельного податку та орендної плати на землю», «Правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування», «Про стан дотримання антикорупційного законодавства посадовими особами. Характеристика злочинів у сфері службової діяльності посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідальність за корупційні дії», «Правові засади відшкодування збитків, завданих внаслідок їх вчинення», «Конфлікти у діяльності керівників та шляхи їх запобігання», «Основи комп'ютерної грамотності» тощо.

У 2012 році поглибили свої знання за професійною програмою, підвищили рівень професійної компетентності 502 особи - сільські, селищні, міські (міст обласного значення) голови. Окрім загальних питань особливу зацікавленість слухачів викликали заняття з вдосконалення використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, які проводилися в комп'ютерних класах.

Проте, при підвищенні кваліфікації лідерів місцевих громад - сільських, селищних голів, поза увагою навчального процесу залишилося розкриття тематики зоснов лідерства і вдосконалення компетенцій лідерства. Тому, вважаємо за доцільне доповнити професійні програми для посадових осіб місцевого самоврядування тематикою: «Лідерство в державному управлінні. Лідерські якості», «Самодіагностика. Особистий розвиток лідера», «Основи антикризового менеджменту», «Комунікативний менеджмент», «Актуалізація готовності до професійної самореалізації особистості» «Налагодження дієвого зворотного зв'язку (якісних стосунків) між представниками влади та громадянами», «Запобігання виникненню конфліктних ситуацій», «Лідерське мислення: перевага чи тягар?», «Психологічні аспекти культури ділового спілкування управлінців. Мистецтво ведення переговорів», «Ефективні публічні виступи та спілкування з ЗМІ», «Лідерство в команді», «Стратегічне управління з орієнтацією на досягнення очікуваних результатів діяльності», «Мистецтво управління змінами» тощо.

Крім того, метою підвищення рівня професійної компетентності, розвитку лідерських якостей, розкриття лідерського потенціалу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування Хмельниччини ХЦППК, Хмельницьким університетом

управління і права, Управлінням державної служби Голодержслужби України в Хмельницькій області розроблено «Програму розвитку лідерства в Хмельницькій області на 2013 – 2015 рр.» в рамках якої буде проводитися соціологічне дослідження «Формування регіонального лідера-управлінця».

Разом з тим, навчання лідерів місцевих громад і ефективність роботи органів місцевого самоврядування, в цілому, залежить від: вирішення питання кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування шляхом навчання, розвитку лідерських якостей, розкриття їх потенціалу і вдосконалення компетенцій лідерства (стратегічного мислення, ефективної комунікації, управління людськими ресурсами, орієнтації на результат, психології управління, аналітичного мислення) тощо.

На нашу думку, серед стратегічних питань модернізації системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, необхідно виділити такі: створення координаційних рад з питань підготовки та роботи з кадрами органів місцевого самоврядування при виконавчих апаратах обласних рад; розробка дієвих механізмів підвищення мотивації посадових осіб місцевого самоврядування до навчання, зокрема через просування у службовій кар'єрі та підвищення рівня матеріального забезпечення? проведення щорічних обласних конкурсів «Краща посадова особа місцевого самоврядування»; посилення інституційної спроможності освітніх закладів, інших інституцій у наданні якісних послуг органам місцевого самоврядування у сфері навчання їх посадових осіб; визначення загальнонаціональних стандартів якості освітнього та кадрового забезпечення муніципальної діяльності, що мають встановити чіткий порядок ліцензування, атестації та акредитації усіх установ та закладів, які займаються навчанням посадових осіб органів місцевого самоврядування; формування та поступове впровадження системи безперервного навчання посадових осіб місцевого самоврядування шляхом створення і впровадження відповідних програм, консультаційних пунктів та центрів безперервного навчання (так у Хмельницькій області в 2013 році започатковано навчання в чотирьох зональних школах в містах Хмельницький, Дунаївці, Старокостянтинів, Шепетівка) тощо.

### **Література**

1. Пашко Л. Виклики сьогодення та управлінське лідерство на державній службі: сутність, роль, значення / Л. Пашко // Вісник державної служби. – 2012. - №1. – С. 31-35.

2. Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Розпорядження КМУ від 28 листопада 2011 р. № 1198-р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1198-2011-%D1%80>.

3. Розвиток лідерства /Л.Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть, Є. Барань, Т. Федорів; за заг.ред. І.Ібрагімової. – К.: Проект «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні», 2012. – 400 с.

4. Саєнко О. Лідерство на державній службі: досвід Канади для України / О.Саєнко // Вісник державної служби. – 2011. - №2. – С. 13-16.

5. Ставнійчук М. Реформа, з якою Україна запізнюється на 20 років / М. Ставнійчук / Дзеркало тижня від 30 листопада № 44, 2012 Електронний ресурс [Режим доступу] [http://dt.ua/POLITICS/reforma,\\_z\\_yakouy\\_ukrayina\\_zapiznyuetsya\\_na\\_20\\_rokiv\\_-113049.html](http://dt.ua/POLITICS/reforma,_z_yakouy_ukrayina_zapiznyuetsya_na_20_rokiv_-113049.html).

6. Толкованов В. Розвиток лідерства на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування як один з пріоритетних напрямів реалізації адміністративної реформи в Україні / В. Толкованов // Вісник державної служби. – 2012. - №1. – С. 6-9.

**Калашник Н. С.**  
*м. Дніпропетровськ*

## **ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПОСАДОВЦІВ НА РОБОЧОМУ МІСЦІ: МОЖЛИВОСТІ САМООСВІТИ**

На сучасному етапі розвитку суспільства в професійній освіті, зокрема в освіті дорослих, основним світовим стандартом та напрямом розвитку є забезпечення безперервної освіти (освіти впродовж життя). В контексті професіоналізації державної служби в Україні одним з основних питань залишається забезпечення служби високопрофесійними працівниками, які б були здатні надавати адміністративні послуги населенню на високому рівні якості, а також втілювати реформи, які зараз реалізуються в Україні. Відповідно до цього, реформування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та працівників органів публічної влади повинно забезпечити створення та функціонування системи безперервної професійної освіти посадовців (освіти впродовж всього професійного життя).

Нині в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та працівників органів публічної влади акцент робиться на інституалізованій (формальній) освіті, де

самоосвіта розуміється як форма освіти (компонент навчального процесу) в інституалізованій освіті та шлях підвищення кваліфікації.

Під час підвищення кваліфікації самоосвіта виступає компонентом навчального процесу під час проходження періодичного курсового навчання, також в нормативній базі закріплений обов'язок службовців підвищувати свою кваліфікацію таким чином на робочому місці. Але ця норма задекларована тільки в Положенні про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування від 07.07.10 р. В інших документах вона так і не знайшла свого детального розшифрування. В редакції Закону України «Про державну службу», редакції 2011 року, норма щодо здійснення самоосвіти державними службовцями відсутня, хоча у попередній редакції була. Концепція Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.06.12 р. № 411-р передбачає розробку нових технологій та механізмів підвищення професійної компетентності державних службовців, але не визначає ці шляхи. В Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, затвердженому Наказом Нацдержслужби від 06.04.12 р. №65, в пунктах, що визначають підвищення кваліфікації державних службовців самоосвіта взагалі не згадується. Зазначимо, що зазначений Порядок орієнтований на інституалізовану освіту, жодна з форм неформальної освіти в ньому не відображена.

В Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, схваленій розпорядженням КМУ від 28.11.11р. №1198-р, серед принципів здійснення підвищення кваліфікації зазначені безперервність навчання (під час проходження державної служби, служби в органах місцевого самоврядування або здійснення депутатами своїх повноважень), його наступність, цілісність, інноваційний характер; а також індивідуалізація та диференціація підходів до навчання. Всім цим вимогам відповідатиме самоосвіта, яка зазначена в Концепції як вид підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Але на сьогодні не існує системного науковообґрунтованого методичного забезпечення самоосвіти посадовців.

Постає питання яким чином забезпечувати належний рівень професійної компетентності посадовців на робочому місці. Для успішного реформування загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадовців необхідно органічно імплемувати

в неї всі нестандартні форми освіти (альтернативна, неформальна, дистанційна тощо), які є засобами забезпечення безперервності процесу підвищення професійної компетентності державних службовців. Самоосвіта є базисним компонентом нестандартних форм освіти.

Ми вже детально розглядали слабку правову врегульованість питань самоосвіти поза навчального процесу. Для подолання цієї проблеми необхідні зміни в нормативно-правових актах не тільки загальнодержавного рівня, але й створення організаційних і правових умов для існування різноманітних програм і навчальних планів в контексті забезпечення безперервної освіти, прийняття регіональних нормативно-правових актів, які б врегульовували питання організації та стимулювання самоосвіти з урахуванням доступності освітніх послуг в різних територіальних одиницях та на локальному рівні (підприємства, організації, установи).

Наступним кроком модернізації сучасної системи професійного навчання державних службовців шляхом розвитку самоосвіти є розробка методологічного підґрунтя для її практичного функціонування. Необхідно опрацювати наукові розробки щодо самоосвіти дорослих та поза навчальним процесом і адаптувати їх до сучасних потреб державної служби.

Наступною проблемою є відсутність методичної бази для самостійної освітньої діяльності державних службовців за напрямками мінімальних стандартів знань. На сьогодні вона здійснюється стихійно. Для вирішення цього питання необхідно:

закладам освіти системи НАДУ та Центрам перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних установ, підприємств та організацій обласних державних адміністрацій розробити програми самоосвіти для різних органів державної та публічної влади регіону з урахуванням їх завдань та специфіки роботи;

здійснювати таке співробітництва постійно, а не ситуативно, переглядаючи подібні програми раз у два роки;

створити електронний ресурс з різноманітними програмами для самоосвіти, а також можливість перевірити свої знання он-лайн, контроль за оновленням, відповідністю інформації та завдань на такому сайті покласти на вищезазначені освітні заклади;

проводити міні-тренінги щодо формування самоосвітньої компетентності в підготовці спеціалістів-магістрів, на курсах професійної перепідготовки, підвищення кваліфікації.

Значною перешкодою до успішності та дієвості системи безперервного професійного навчання державних службовців та інших

посадовців є відсутність наступності між інституціалізованою освітою та самоосвітою на робочому місці. Подолати цю перешкоду допоможе: створення електронного ресурсу, де вже після курсового навчання можна оновити знання, знайти додаткову або уточнюючу інформацію; періодичний дистанційний контроль; впровадження практики проведення семінарів-звітів на місцях після проходження курсового навчання; запрошення викладачів та управлінців-практиків на заняття (тренінги, мастер-класи тощо) на робоче місце, професійне консультування при вирішенні певних питань.

У зв'язку з вище переліченим постає наступна комплексна проблема: самоосвіта поки що не стала невід'ємною частиною професійної культури посадовців. Для успішного подолання зазначеної перешкоди необхідно чітко уявляти її складові та активно працювати в кожному напрямі. По-перше, це несформованість у більшості посадовців компетентності самоосвітньої діяльності. Переважно, це недолік системи інституціалізованої освіти, яка не сформувала у майбутніх фахівців цю компетентність. Для вирішення цієї проблеми необхідно запровадити в інституціалізованій освіті навчальний курс з здійснення самоосвіти, де б викладалися науково обґрунтовані методики здійснення самоосвіти на робочому місці, а також (особливо для середньої та вищої ланок) організація самоосвіти в колективі, в організації чи на підприємстві. Також подібний курс не завадив би в періодичному курсовому навчанні державних службовців та посадовців.

По-друге, це відсутність звички до самоосвітньої діяльності. Формування звички (якщо вона не була сформована в дитинстві та у шкільному віці) процес довготривалий та комплексний. Говорячи про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадовців, зазначимо, що її формування повинно починатися з I курсу вищого навчального закладу та підтримуватися впродовж всієї професійної діяльності. А не тільки на періодичному курсовому навчанні. Для цього необхідний комплексний вплив як на особистісну сферу службовця, так і створення відповідної соціальної ситуації. Роз'яснення керівникам підрозділів змісту та практичного значення самоосвіти на робочому місці. Проведення інтерактивних конференцій, круглих столів, обговорень, конкурсів, інше. Обов'язкове проведення спецкурсу щодо формування самоосвітньої компетентності в підготовці магістрів з державного управління. Але головною умовою успішності буде системність та послідовність таких заходів.

По-третє, низька мотивація посадовців до самоосвіти. Завадити цьому могли б розробка механізмів стимулювання для здійснення

державними службовцями безперервної освіти. Наприклад, пряма залежність службового просування, матеріального забезпечення та атестації державного службовця з результатами його самоосвіти, а також низка заходів нематеріального заохочення, як-то додаткові можливості для навчання та самореалізації, ознайомчі відрядження, відпустки для наукових розробок, можливості публічних виступів в інших структурних підрозділах та навчальних закладах, висвітлення результатів самоосвіти та певних винаходів на офіційних сайтах, рейтинги успішності самоосвіти тощо. З іншого боку, наявність механізмів та застосування заходів демотивації у разі невиконання обов'язкових вимог до здійснення освітньої та самоосвітньої діяльності допомогли б зробити систему мотивації ефективнішою.

В якості висновку зазначимо, що активне впровадження самоосвіти до підвищення кваліфікації посадовців на робочому місці може бути ефективним інструментом професіоналізації державної та публічної служби в Україні.

### **Література**

1. Концепція реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Схвалена Розпорядженням КМУ від 28 листопада 2011 року №1198-р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://kmu.gov.ua>

2. Концепція Державної цільової програми розвитку державної служби на 2012 – 2016 роки [Електронний ресурс] : Проект, 2012. – Режим доступу: <http://www.kds.org.ua/blog/proekt-kontseptsiiderzhavnoi-tsilovoi-programi-rozvitku-derzhavnoi-sluzhbi-na-2012-2016-roki>

3. Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: Затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 року №564 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://kmu.gov.ua>

4. Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, затвердженому Наказом Нацдержслужби від 06.04.12 р. №65 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://nads.gov.ua>

5. Про державну службу: Законі України від 16 грудня 1993 року №3723-ХІІ . – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

6. Про державну службу: Законі України від 17 листопада 2011 року №4050-VI . – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

**Карпенко О. В.**

*м. Київ*

## **ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ІЗ МЕТОЮ НАДАННЯ ЯКІСНИХ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ**

Важливим питанням науки державного управління є формування та реалізація політики відповідних органів виконавчої влади у сфері надання так званих адміністративних послуг.

Зазначимо, що у вітчизняній науці упродовж певного часу постійно дискутується питання щодо визначення консолідуючої категорії послуг органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У попередніх дослідженнях автор послідовно обстоює нову парадигму державного управління, під якою розуміється діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування з надання послуг громадянам, які є їх користувачами (виступають клієнтами держави), а державні службовці й посадові особи – виконавцями, що реалізують ці послуги від імені держави [1-3]. Виходячи з цього обґрунтовується й необхідність пріоритетного використання категорії «управлінські послуги» над «адміністративними послугами», як більш широкого поняття за своєю суттю, що містить у собі не тільки організаційно-виконавчі функції, а й вироблення ефективної державної політики.

На відміну від поняття «адміністративні послуги», яке більш за логікою та етимологічним походженням відповідає реаліям науки адміністративного права, автор у подальших наукових дослідженнях та й практичному застосуванні, пропонує використовувати термін «управлінські послуги», під яким розуміє процес здійснення (формування та реалізація) державної політики для забезпечення потреб, інтересів, прав, свобод фізичних та юридичних осіб. До управлінських слід віднести як державно-політичні так і організаційно-виконавчі послуги (або так звані адміністративні), а за сферою діяльності їх можна поділити на юридично-правові, соціально-гуманітарні, фінансово-економічні, інформаційно-комунікаційні, військово-охоронні, громадсько-побутові та інші послуги, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування.



Під державною політикою В. Тертичка розуміє відносно стабільну, організовану й цілеспрямовану діяльність/бездіяльність державних інституцій, яка здійснюється ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства [5, с. 54].

Зазначимо, що в умовах сучасної адміністративної реформи, що базується на принципах теорії «new public management», державним службовцям відводиться відповідальна роль не тільки організаторів і виконавців, але й спонукачів-ініціаторів сучасної політики держави, що не може не впливати на її безпосереднє та остаточне формування. У цьому контексті посадові особи сприймаються не тільки як виконавці політичної волі та безпосередні учасники управлінських рішень. Тому сучасні державні службовці стають вже не просто елітою державного апарату, вони формуються у цілісний креативний клас, що повинен постійно пропонувати інноваційні механізми реалізації державно-управлінських рішень, як інструменту здійснення державної політики України.

Головними принципами нової моделі державного управління є реінжиніринг управлінських процесів, спрямований на переорієнтацію роботи усіх органів виконавчої влади на зрозумілий та ефективний для суспільства результат, який неможливо отримати без підвищення кваліфікації як державних службовців, так і посадових осіб, особливо тих які безпосередньо відповідають за надання управлінських послуг населенню. Особливо це стосується адміністраторів Центрів надання адміністративних послуг, що відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» повинні утворитись до 1 січня 2014 року всіма міськими радами міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, Київською, Севастопольською міськими, районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями [4].

Громадські організації повинні проводити постійний моніторинг необхідності надання тієї чи іншої державної або муніципальної послуги, вносити пропозиції з удосконалення як самих послуг, так й інструментарію процедури їхньої реалізації, а також ініціювати запровадження нових управлінських послуг, у відповідності до зацікавленості громадянами певного регіону, міста, районного центру чи селища. Основним критерієм оцінки ефективності діяльності всієї виконавчої влади є позитивне партнерське ставлення громадян до неї, тому й від кваліфікованості згаданих посадових осіб, які організують надання державних та муніципальних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами надання цих послуг, залежатиме в цілому імідж держави у суспільстві. При цьому адміністратор не надає послуги безпосередньо,

але з ним постійно контактують (до нього звертаються) фізичні та юридичні особи, тому від його обізнаності, професійності та толерантності залежить й якість цих послуг. Особливо це стосується посадових осіб, які виконують свої повноваження у віддалених від столиці адміністративних утвореннях, оскільки у майбутньому актуальності набуватиме питання територіальної демонополізації тієї чи іншої послуги.

Нажаль сьогодні в Україні таких кваліфікованих фахівців Центрів надання адміністративних послуг обмаль, тому мова не йде тільки про перепідготовку державних адміністраторів, які упродовж останніх років займались організаційно-погоджувальною діяльністю у дозвільних центрах, створених на звернення підприємців, а скоріше про комплексне базове навчання нових спеціалістів.

На думку автора слід ініціювати у Національній академії державного управління при Президентові України запровадження нової спеціалізації «Електронні управлінські послуги» за магістерською програмою спеціальності «Електронне урядування» (8.15010011), в рамках якої, вже сьогодні, активно здійснюється підготовка фахівців, які опановують комплекс сучасних теоретичних й практичних знань, умінь і навичок щодо запровадження технологій електронного управління у сфері надання державних послуг.

У стратегічній перспективі автор вбачає необхідність створення окремої спеціальності «Управлінські послуги» у напрямку підготовки магістрів з державного управління.

### **Література**

1. Карпенко О. Контroversійне використання суміжних категорій послуг у науці державного управління / Олександр Карпенко // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць ОРІДУ. – 2012. – Вип. 2(50). – С. 12–16.

2. Карпенко А. В. Предоставление управленческих услуг государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления Украины [Текст] / А. В. Карпенко // Известия Академии управления: теория, стратегии, инновации: теоретический и научно-методический журнал. Самара: Изд-во «Самарский муниципальный институт управления», 2011. – № 5 (6). – С. 3-11.

3. Карпенко А. Реформирование государственных механизмов предоставления управленческих услуг органами исполнительной власти Украины / Александр Карпенко // Публичное управление: научный журнал. Ереван: «Государственная служба», 2012. – № 1-2. – С. 10-21.

4. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс] : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI // Законодавство України. – Електрон. дані. – К., 2012. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>. – Назва з екрана.

5. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні: дис. ... доктора наук з держ. упр.: 25.00.01 / Тертичка Валерій Володимирович. – К., 2004. – 459 с.

**Михайлишин Л. Р.**

*м. Львів*

### **НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: АНДРАГОГІЧНИЙ ПІДХІД**

Рівень соціально-економічного розвитку і успіх політичних перетворень в Україні значною мірою залежать від ефективної роботи органів державної влади всіх рівнів. У свою чергу, забезпечення ефективності державного управління нерозривно пов'язано з вирішенням проблеми компетентності та професіоналізму державних службовців. Тому організація ефективної системи професійного навчання держслужбовців розглядається як одне з першочергових завдань, без розв'язання якого неможливо піднести ефективність державного управління.

Ефективне функціонування загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців можливе за наявності державних потреб та особистої зацікавленості державних службовців у наслідках і результатах її діяльності. Становлення цієї системи, особливо забезпечення її безперервності, обов'язковості, залежить від зміни ставлення до процесу навчання як керівників, так і працівників органів державної влади та місцевого самоврядування. Тому важливо в загальнодержавному масштабі досягти того, щоб систематичне професійне навчання службовців стало складовою професійної діяльності, обов'язковою вимогою, частиною державно-управлінської діяльності.

Вся історія становлення і розвитку навчання людини як самостійної області його діяльності вказує на те, що навчання повинно бути безперервним і адаптивним. Оскільки персонал органів державної влади та місцевого самоврядування це дорослі люди, то навчання має здійснюватися з урахуванням їх вікових, соціально-психологічних та інших особливостей. На це і спрямована сучасна педагогічна наука - андрагогіка.

Вперше термін «андрагогіка» був введений в 1833 р. німецьким істориком доби Просвітництва А. Каппом.

Андрагогіка — це теорія навчання дорослих, яка виходить з того, що мета сучасного підходу до освіти полягає у сприянні розвитку та збагаченні цілісної особистості, прояву її самотності, актуалізації її здібностей. Андрагогіка об'єднує знання про специфіку навчання дорослої людини з урахуванням її віку, освітніх та життєвих потреб, реальних можливостей, індивідуальних особливостей і досвіду, психіки і фізіології. Ця наука вивчає зміст, форми, методи та засоби організації навчання дорослих людей з метою полегшення їхнього навчання, вдоволення їхніх освітніх потреб, підвищення ефективності отриманої освіти під час вирішення життєвих проблем, досягнення індивідуальних цілей, самореалізації особистості.

Важливим є те, що андрагогіку слід відокремлювати від педагогіки, оскільки основне положення андрагогіки, на відміну від традиційної педагогіки, полягає в тому, що провідну роль в процесі навчання відіграє не вчитель, а учень. Функцією вчителя в цьому випадку є надання допомоги учневі у виявленні, систематизації, формалізації особистого досвіду останнього, коректуванні і поповненні його знань. У цьому випадку відбувається зміна пріоритетності методів навчання. Андрагогіка замість лекційних занять надає перевагу практичним заняттям, часто експериментального характеру, зокрема, дискусії, ділові ігри, кейси, вирішення конкретних завдань і проблем в сфері державного управління чи місцевого самоврядування. Крім того, змінюється підхід до отримання теоретичних знань — першочерговими є дисципліни, що містять інтегрований матеріал в декількох суміжних сферах знань (міждисциплінарні дисципліни).

Варто зазначити, що процеси сприйняття, запам'ятовування, мислення у дорослої людини не такі продуктивні, як у дитини або підлітка. Тому в андрагогіці часто практикується використання мнемонічних прийомів запам'ятовування. Крім того, доросла людина має усталені ментальні моделі, позитивний для нього як індивідуума досвід соціальної поведінки, професійної діяльності тощо. Однак цей досвід застаріває, що створює труднощі в навчанні дорослої людини, оскільки необхідно не тільки навчити нового, але і витіснити ті старі навички, яке вже вижили себе [1].

Отже, є певні особливості навчання дорослих учнів, зокрема:

1. *Потреба в обґрунтуванні (сенсі)*. Відомо, що доросла аудиторія дуже уважно ставиться до обґрунтування того, навіщо потрібно вивчити даний курс чи розділ. Досвідчені вузівські викладачі

часто згадують про те, для чого важливо знати те, що зараз вивчається, і які негативні наслідки пов'язані з незнанням. Дорослі учні також цікавляться (відкрито або неявно) тим, що буде, якщо вони не вивчать даний матеріал. Більш того, дорослі учні не пошкоднують часу і сил, щоб зрозуміти, навіщо і чи варто витратити час і сили на вивчення того, що їм пропонують. Сказане підтверджується не тільки спостереженнями і досвідом, але і даними спеціальних досліджень.

2. *Потреба в самостійності.* Здатність самостійно приймати рішення, нести за них відповідальність - основна риса поведінки й самосвідомості дорослої людини. Основним напрямком, за яком реалізується ця потреба, - можливість самостійного вибору з кількох альтернатив.

3. *Життєвий досвід* дорослих учнів за змістом та обсягом значно перевершує досвід школярів або студентів. Особливо це стосується державних службовців чи посадових осіб місцевого самоврядування, які мають великий стаж роботи. Часто їх досвід в якихось відносинах перевершує досвід вчителя. При проведенні навчання було б нерозумно не використовувати цю обставину. Досвід таких дорослих учнів в традиційному навчанні використовується як опора для викладу матеріалу, фон для ілюстрації. В інтерактивному тренінгу він є істотним джерелом матеріалу навчання.

4. *Назріла необхідність в навчанні* - запорука готовності до навчання. У звичній навчальній ситуації «шкільного» типу виклад навчального матеріалу вже саме по собі передбачає бажання його освоїти. У разі навчання дорослих людей навіть пряма вказівка вчителя не завжди переконує в тому, що навчання їм дійсно необхідно. Досвід показує, що початок навчання варто присвятити спеціальному зверненню до конкретної ситуації, яка може виникнути чи виникла в організації чи установі, і вказати на ті знання і вміння які потрібно мати, щоб вирішити цю проблемну ситуацію.

5. *Практична спрямованість:* орієнтація на реальні завдання в реальному контексті. У традиційній освіті і відповідному звичному навчанні навчальний матеріал вибудований відповідно до логічної структурою наукового знання. У бізнес-освіті матеріал курсу зосереджений навколо типових робочих потреб. Це відповідає одній з особливостей дорослих учнів - увазі до конкретних життєвих завдань. Але тут проявляється одна з відмінностей від звичного навчання. У звичному навчанні матеріал організований теоретичним способом, в той час як потреби в нових знаннях і вміннях мають не узагальнений, а ситуативний характер. Тобто, дорослий учень приходить з очікуванням того, що його навчать які дії потрібно

вчинятина робочому місці, згідно з його посадовими правами і обов'язками, щоб отримати бажаний результат. Натомість дуже часто йому пропонують загальну модель, чи загальний підхід, який в ідеалі повинен дати цей бажаний результат. До того ж матеріал подається в надміру узагальненому вигляді, що в кінцевому результаті призводить до того, що і конкретні дії, і права чи обов'язки, і результати так і залишаються незрозумілими. Таким чином, вкрай необхідна тематичнаприв'язка теорії до типових ситуацій і потреб організації, напрацювання логіки реальних дій. Джерело такої логіки — аналіз реальних робочих потреб учасників навчального процесу і організації вцілому [2].

Отже, зважаючи на індивідуальний вибір кар'єри кожного державного службовця, особливого значення набуває гарантованість їхніх прав і обов'язків щодо, набуття освітньо-кваліфікаційного рівня й підвищення кваліфікації, а також залежності просування по службі від результатів здобутої підготовки. Саме професійне навчання виконує функції, які допомагають державному службовцю підвищувати свій освітній рівень, оскільки саме розвиток та збагачення особистості, її інтереси, потреби і можливості є головною метою функціонування національної системи навчання державних службовців.

### **Література**

1. Дресвянников В.А. Андрагогика: принципы практического обучения для взрослых. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.elitarium.ru/2007/02/09/andragogika.html>

2. Кларин М.В. Андрагогика: наука обучения взрослых людей. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.elitarium.ru/2004/08/25/print:page,1,andragogika\\_nauka\\_obuchenija\\_vzroslykh.html](http://www.elitarium.ru/2004/08/25/print:page,1,andragogika_nauka_obuchenija_vzroslykh.html)

**Петрище В. И.**  
*г. Орел*

### **МЕТОДЫ ОЦЕНКИ ЗНАНИЙ И НАВЫКОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ И ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ**

Одним из основных процессов, характеризующих состояние современного общества, является его информатизация. Процесс информатизации затронул все сферы жизни общества, включая

взаимодействие общества, государства и коммерческих структур. Применение информационных и телекоммуникационных технологий все чаще рассматривается как важнейший фактор эффективности этого взаимодействия, а также необходимое условие высокого качества предоставляемых публичных услуг, результативности государственного управления в целом.

По мнению экспертов, по интенсивности использования информационно-коммуникационных технологий в государственном управлении Россия находится на одном уровне со странами, намного уступающими ей в экономическом развитии. Одна из причин этого отставания связана с недостаточным уровнем владения информационными и телекоммуникационными технологиями государственными служащими. Так, по данным последних социологических исследований, «47% государственных служащих ставят проблему нехватки знаний и навыков работы на компьютере на первое место среди других проблем, с которыми им приходится сталкиваться при использовании информационных и коммуникационных технологий», каждый пятый участник исследований «оценивает свои знания в области информатики как неудовлетворительные», 83% респондентов «указывают на необходимость целенаправленной подготовки государственных служащих к работе с современной компьютерной техникой». Еще одна причина отставания кроется в отсутствии единой системы проверки наличия необходимых навыков владения информационными и телекоммуникационными технологиями государственными служащими до прохождения ими испытательного срока, а также системы аттестации уже работающего персонала на предмет достаточной компьютерной грамотности. Таким образом, назревает необходимость создания системы проверки знаний и навыков государственных служащих в сфере информационных и телекоммуникационных технологий на основе применения современных методов и технологий оценки.

В действующей практике управления персоналом государственной службы используется целый арсенал методов и технологий оценки знаний и навыков государственных служащих. Среди них: биографический метод, предполагающий выявление знаний и навыков государственных служащих на основе анализа их биографий и анкетных данных;

– экспертное интервью, заключающееся в свободном обсуждении с государственными служащими вопросов, связанных с

их непосредственной деятельностью, и определении на основе полученных ответов уровня развития знаний и навыков;

– психологическое тестирование, ориентированное на выявление особенностей личности государственных служащих посредством использования признанных, валидных тестовых методик;

– тестирование знаний, предполагающее ответ государственных служащих на вопросы закрытого и открытого типа по темам, связанным с их профессиональной деятельностью;

– деловая игра, «требующая участия государственных служащих в проблемных ситуациях, близких к реальным и дающая возможность каждому участнику проявить свои способности» [4, с. 432];

– центр оценки, «предполагающий моделирование ключевых моментов деятельности» государственных служащих и испытание последних «различными взаимодополняющими техниками и упражнениями» [3, с. 14];

– метод самооценки, заключающийся в самостоятельной оценке уровня развития знаний и навыков государственными служащими на основе заранее заданных критериев оценки и шкал;

Несмотря на многочисленность существующих методов и технологий оценки знаний и навыков государственных служащих, лишь некоторые из них могут быть использованы при оценке знаний и навыков в сфере информационных и телекоммуникационных технологий. Это связано как с особенностями самого предмета оценки, так и со спецификой профессиональных обязанностей государственных служащих, выполнение которых предполагает применение соответствующих технологий. Анализ современных исследований и мнений экспертов позволяет сделать вывод, что наиболее перспективными методами оценки знаний и навыков государственных служащих в сфере информационных и телекоммуникационных технологий являются следующие.

1. Тестирование знаний. Тест знаний может включать вопросы открытого и закрытого типа как теоретического, так и практического характера, строиться в соответствии с концепцией двухуровневой оценки компьютерной грамотности, предполагающей проведение двухэтапного тестирования. На первом этапе оцениваются элементарные знания устройства ЭВМ и возможностей работы с компьютером. На втором этапе проводится оценка знаний и навыков более высокого порядка, познавательных способностей испытуемого и его умения справляться с задачами, возникающими в реальной жизни.



2. Анкетирование, заключающееся в письменном опросе государственных служащих с использованием заранее подготовленного списка вопросов.

3. Включенное наблюдение, предполагающее мониторинг применения государственными служащими информационных и телекоммуникационных технологий в профессиональной деятельности специалистами в области информационных технологий, например начальниками отделов информатизации или их заместителями. Для фиксации результатов включенного наблюдения используется специальный инструментарий, в частности заранее разработанные анкеты.

4. Рассмотрение проблемных ситуаций (кейс-стади). Применение данного метода предполагает, что в ходе рассмотрения проблемной ситуации, предложенной субъектом оценки, государственные служащие имеют возможность продемонстрировать весь комплекс знаний и навыков в сфере информационных и телекоммуникационных технологий, подлежащих оцениванию.

5. Деловая игра. С точки зрения специалистов, деловая игра позволяет не только оценить уровень развития знаний и навыков в сфере информационных и телекоммуникационных технологий у участников, но и «помогает им оказаться в ситуации, приближенной к реальной, самим оценить свои возможности, проанализировать свои действия, внести коррективы в свою дальнейшую деятельность» [1, с. 46].

6. Самооценка. Учитывая интерес государственных служащих к освоению информационных и телекоммуникационных технологий, их стремление решить проблему низкой компьютерной грамотности, можно предположить, что самооценка соответствующих знаний и умений будет осуществляться объективно. Тем не менее, в целях повышения надежности результатов самооценки можно предложить испытуемым выполнить дополнительное задание — письменно обосновать баллы, присвоенные оцениваемым знаниям и навыкам.

Опыт применения рассмотренных методов оценки знаний и навыков государственных служащих в сфере информационных и телекоммуникационных технологий в российских условиях свидетельствует, что наиболее популярным методом на сегодняшний день является тестирование знаний.

Учитывая содержание статей нормативных правовых актов (Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. №111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации, оценке их знаний, навыков и

умений (професійного рівня)», Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации»), комплексное применение методов оценки знаний и навыков государственных гражданских служащих в сфере информационных и телекоммуникационных технологий в рамках квалификационного экзамена, конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы и тем более аттестации маловероятно. Принимая во внимание необходимость комплексной оценки данных знаний и навыков государственных служащих, с одной стороны, и отсутствие законодательной основы для проведения этой оценки — с другой, можно рекомендовать внести необходимые поправки и дополнения в соответствующие нормативные правовые акты. При этом, с нашей точки зрения, основной акцент должен быть сделан на доработку актов, регламентирующих процедуры проведения конкурсного отбора и квалификационного экзамена. Это связано как с тем, что в данных актах уже содержится список возможных методов проведения оценочных мероприятий (его можно легко расширить), так и с тем, что квалификационный экзамен и особенно конкурс на замещение вакантной должности государственной гражданской службы менее формальны, чем аттестация, проводятся чаще, их проведение оказывает существенное влияние на профессиональную судьбу участников.

### **Литература**

1. Ажмухамедов И.М., Сибикина И.В. Оценка профессиональных компетенций специалиста в сфере информационной безопасности //Вестн. Алтайского государственного технологического ун-та. Сер. Управление, вычислительная техника и информатика. № 1. 2009. С. 46.

2. Концепция двухуровневой оценки компьютерной грамотности и ИКТ-компетентности. <http://icttest.edu.ru/test> (15.11.2010).

3. Скуратов А.К., Хеннер Е.К., Богданов М.Ю. и др. Национальный центр мониторинга и сертификации компьютерной грамотности и ИКТ-компетентности в системе образования Российской Федерации // Научно-практический журнал «Открытое образование». 2007. № 5.

4. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010.

**КРУГЛИЙ СТІЛ**

**ЄВРОПЕЙСЬКА ПЕРСПЕКТИВА  
ТА ЄВРОПЕЙСЬКА СИСТЕМА  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ:  
ЯК РУХАТИСЬ ДАЛІ?**

*МОДЕРАТОР:  
Козут П. В., к. і. н., доц.*

## **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПЕРСОНІФІКАЦІЇ ПОЛІТИКО-ВЛАДНИХ ВІДНОСИН**

Сучасний ступінь персоніфікації політико-владних відносин у передових країнах Європи є результатом тривалого демократичного процесу, який налічує декілька століть. Сьогодні права людини, демократія й верховенство права є основними цінностями для Європейського Союзу. У Лісабонському договорі, в якому визначено правову й організаційну основи ЄС, чітко вказується, що Союз має керуватися принципами демократії, верховенства права, всезагальності і неподільності прав людини й засадничих свобод, шанування людської гідності, рівності й солідарності, а також дотримання принципів Статуту ООН і міжнародного права. Ці принципи підкріплені європейською Хартією засадничих прав, що поєднує всі ці положення в одному документі.

Таким чином, правова та організаційна основи ЄС сформовані на персоніфікованих засадах і спрямовані на персону, забезпечення її інтересів та прагнень, що, можна стверджувати, є сутнісною цінністю політико-владної системи ЄС.

Цінності Європейського Союзу вперше комплексно були представлені у Конституції для Європи. Включення їх до змісту цієї Конституції обумовлено тим, що певне розуміння основних цінностей суспільства передбачає відповідне бачення сутності влади. У статтях 1, 2 Конституції для Європи зазначено, що Союз заснований на цінностях поваги людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права і дотримання прав людини. Ці цінності є спільними для держав-членів в межах суспільства, яке характеризується плюралізмом, недискримінацією, терпимістю, справедливістю, солідарністю і рівністю жінок та чоловіків [1].

Перелік цінностей Євросоюзу є традиційним для правової і політичної культури європейських держав. На них повинні орієнтуватися та дотримуватися й ті країни, які в майбутньому мають намір вступити до Європейського Союзу. Європа – це континент різних культурних, релігійних та правових традицій, але, водночас, спільних цінностей. Ці цінності сприймає, а відтак і захищає Європейський Союз. Він заохочує співробітництво між європейськими народами, сприяє єдності при збереженні розмаїття [4, с. 12].

Базовою цінністю Євросоюзу слід також визнати демократію, основою дієвості якої, безумовно, є персона. Без домінування персонального фактора демократія є абстрактною, а, відтак, недієвою. Європейський Союз сьогодні – це організація, яка заснована на принципах свободи, демократії, верховенства права, поваги до прав людини і основних свобод, які є спільними для усіх держав-членів. Нині ситуацію, що склалася навколо утвердження демократичних цінностей під час організації та функціонуванні Євросоюзу, багато хто із західних дослідників оцінює як кризову, відмічаючи при цьому гальмування процесу формування в Союзі загальноєвропейського громадянського суспільства, відсутність механізмів впливу громадян ЄС на інститути Союзу і відповідальності останніх перед суспільством, обмеженість повноважень Європарламенту в сфері законотворчості та контролю за виконавчими структурами Союзу тощо. Недостатня демократичність організації ЄС протягом останніх десятиліть перетворилася на вагомий аргумент в руках тих, хто заперечує подальше поглиблення процесу інтеграції, продовження практики передачі Союзу суверенних прав держав-членів, створення європейської федерації. Натомість проголошується нова мета політичної інтеграції – створення по-справжньому самоврядної Європи, розвиток європейської представницької демократії на всіх рівнях. Саме тому включення демократії в систему цінностей Союзу виявляється актуальним і цілком закономірним [4, с. 15-16]. Отже, «недостатність», а точніше – недієвість демократії в ЄС є результатом зменшення присутності у ній персонального – сутнісного і ухил в сторону функціонального – похідного. Через те й пошук виходу з кризової ситуації ведеться у сфері самоврядування, яке уже апіорі передбачає високий ступінь персоніфікації влади.

Підтримка прав людини й демократії є головними засадами зовнішньої політики ЄС. Проводиться широкий спектр програм і заходів, серед яких: переговори про права людини з понад 30 країнами; вісім настанов щодо дотримання прав людини, які презентують пріоритети ЄС; регулярні публічні декларації; реалізація місій та операцій у цій сфері; політика сприяння розвитку й допомоги, що спрямовується на цілі розвитку; участь у багатосторонніх форумах, особливо у тих, що проводяться під егідою ООН.

Сьогодні підтримка прав людини й демократії завжди враховується під час визначення та творення політики ЄС. Наприклад, усі угоди про торгівлю й співпрацю містять положення, в яких наголошено, що права людини є істотним елементом у відносинах між сторонами. Крім того, у рамках програми «Європейський інструмент сприяння демократії й правам людини» (EIDHR) ЄС виділив близько

1,1 мільярда євро на період від 2007 до 2013 року. Ці кошти націлено на допомогу місцевим і міжнародним недержавним організаціям для підтримання права людини в усьому світі [2].

Громадянин Європейського Союзу є основним фокусом права ЄС, яке напрями впливає на його повсякденне життя. Людину, яка є водночас і громадянином Європейського Союзу, і громадянином певної держави-члена, право ЄС наділяє правами та обов'язками, і таким чином, створюється ієрархія правових норм – феномен, подібний до федерального правового устрою [3, с. 163].

Особливий статус у праві ЄС має Хартія ЄС основних прав 2007 р. [5] Вона містить розгорнутий каталог основних прав і свобод, які визнаються за кожною особою, що перебуває на території Євросоюзу, й охоплює громадянські, політичні, економічні, соціальні та культурні права. Завдяки Хартії усі вони отримали однаковий юридичний режим, що означало остаточний відхід від концепції «ринкової людини» і зосередження на людині як персоні. В основу Хартії покладено новий світоглядний підхід на людину та її місце у світі. У преамбулі Хартії проголошується, що у центрі діяльності Союзу знаходиться людина та її інтереси. На відміну від переважної більшості міжнародно-правових документів, де за основу класифікації основних прав взято предмет суб'єктивного права, класифікація прав і свобод у Хартії зроблена на основі цінностей, на захист яких вони спрямовані. До таких цінностей віднесені людська гідність, свобода особи, рівність, солідарність. Права і свободи особи, які захищають ці цінності, закріплені у розділах під відповідними назвами (глави I – IV). Окремі розділи присвячені громадянству та правосуддю (глави V та VI).

Особисті права і свободи (глави I і II) належать до природних прав і притаманні будь-якій особі від народження. Вони охоплюють право на людську гідність, право на життя, право на цілісність особи, право на свободу і особисту недоторканність, право на повагу приватного і сімейного життя, право на захист персональних даних, право на шлюб і створення сім'ї, свободу думки і віросповідання, свободу висловлення думок і свободу інформації, свободу пересування і вибору місця перебування, право на притулок.

У розділі II «Свободи» до традиційних (негативних) прав, таких як право на вільне висловлювання думки, свобода віросповідання, свобода зібрань тощо, додані права другого покоління (позитивні), зокрема право на працю, право на житло тощо. Реалізація останніх вимагає сприяння з боку суспільства та держави.

Політичні права і свободи тісно пов'язані з функціонуванням держави і європейських інтеграційних об'єднань. На рівні Євросоюзу існує їхня чітка прив'язка до європейського громадянства. До них належать виборчі права, свобода зборів і асоціацій, право на добре управління, право на доступ до офіційної документації, право петицій.

Хартія також містить положення щодо зловживання правом (ст. 54). Воно полягає у недопущенні з боку представників влади чи приватних осіб ліквідації чи надмірного обмеження прав і свобод інших осіб.

Гарантії прав і свобод у Європейському Союзі охоплюють інституційні, процесуальні та матеріальні заходи. До інституційних гарантій належать судовий захист і позасудові механізми захисту: Омбудсман Європейського Союзу, Комісія, Європейський контролер із захисту даних, Загальний контрольний орган у межах Європолу, дипломатичні та консульські представництва держав-членів у третіх країнах.

Процесуальні гарантії містять: право особи на справедливий і публічний розгляд її справи протягом розумного часу незалежним і неупередженим судом (ст. 47.2); право на юридичну допомогу (ст. 47.2); презумпцію невинуватості (ст. 48.1); принцип законності та пропорційності злочинів і кари (ст. 49); принцип недопущення повторного притягнення до кримінальної відповідальності за злочин, за який особа вже була покарана чи виправдана у державах-членах (ст. 50); заборона позбавлення свободи за борги; право на апеляцію стосовно кримінальних справ.

Матеріальні гарантії полягають у компенсації збитків, завданих особам з боку інших осіб. Майнову відповідальність можуть нести фізичні та юридичні особи, органи ЄС та держави-члени.

Отже, персоніфікація політико-владних відносин у Європі сформувала підвалини, на яких організувалось і успішно функціонує сьогодні континентальне об'єднання країн – Європейський Союз. Персоніфікація також лежить в основі цінностей ЄС, які, незважаючи на відмінності між країнами, що входять у це об'єднання, є спільними і визнаються усіма членами ЄС. Пошук виходів із кризових ситуації, які супроводжують розвиток ЄС, також, значною мірою, здійснюється на засадах персоніфікації.

### **Література**

1. Договір про запровадження Конституції для Європи [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_647](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_647).

2. Права людини [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/key\\_eu\\_policies/human\\_rights/index\\_uk.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/key_eu_policies/human_rights/index_uk.htm)

3. Сорока С. В. Правова та інституційна система Європейського Союзу і проблеми прийняття конституції // Світова та європейська інтеграція : навч. посібник [Текст]. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2008. – С. 163-195.

4. Яковюк І., Трагнюк Л., Менделяєв В. Азбука європейської інтеграції [Текст] / І. Яковюк, Л. Трагнюк, В. Менделяєв. – Харків : «Аспект+», 2006. – 168 с.

5. Charter of Fundamental Rights of the European Union // Official Journal. — 2007. — 14.12. — 303. — P. 0001-0016.

**Берег І. П.**  
*м. Львів*

## **РОЗВИТОК ТЕОРЕТИЧНИХ ОСНОВ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ І СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ (1991 – 1996 рр.)**

Питання вироблення теоретичних засад для удосконалення адміністративно-територіального устрою і системи державного управління є актуальним для будь-якої держави, особливо після здобуття нею незалежності. У цьому контексті не є винятком й Україна. Однак, ці завдання, зазвичай, актуалізуються тоді, коли виникає у цьому політична потреба, переважно, зверху. Хоча в останні роки посилюється процес, що засвідчує прагнення реформування адміністративно територіального устрою «знизу». Особливо активно в цьому напрямку працюють різні асоціації, громадські організації та органи місцевого самоврядування.

Водночас проведення адміністративно-територіальної реформи, яка має системний характер, можливе за умови врахування особливостей становлення адміністративно-територіального устрою у перші роки незалежності Української держави, тобто у період з 1991 по 1996 роки (від проголошення незалежності до прийняття Конституції України), який супроводжувався спробами пошуку цілісної системи органів державної влади та компромісом політичних сил в суспільстві. Важливим є й врахування основних негативних факторів, що не перешкоджали створенню оптимальної моделі адміністративно-територіальної організації держави.



Реформування системи управління державою та територіального устрою відбувається з метою надання громадянам можливість отримати якісні і ефективні послуги від органів влади. Саме громадянин та задоволення його потреб повинні опинитися в центрі уваги влади, яка для ефективної реалізації покладених на неї функцій отримує необхідні повноваження і відповідальність, у першу чергу перед громадою.

Розрізняють два основних види територіального устрою: політико-територіальний і адміністративно-територіальний. Політико-територіальний устрій передбачає поділ території держави на окремі самостійні частини. Він є характерним для федеративних держав (Бразилія, Індія, США, ФРН та ін.). Адміністративно-територіальний устрій – це внутрішній поділ території держави на адміністративно-територіальні одиниці. Він властивий для унітарних держав (Велика Британія, Китай, Франція, Японія та ін.). Отже, адміністративно-територіальний устрій – це територіальна організація держави, що характеризується внутрішнім поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці різного рівня, відповідно до яких утворюються місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [6].

Відповідно до ст. 132 Конституції України, територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території; поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади; збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [1].

Формування системи державного управління на етапі з 1991 по 1996 рр. розпочалося із акту проголошення Незалежності України (1991 р.) та Указу Президії Верховної Ради України від 26 серпня 1991 р. «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України». Голови рад народних депутатів були звільнені від виконання обов'язків перших секретарів компартії, після цього їх було поновлено на посадах голів виконкомів.

26 березня 1992 р. Верховна Рада прийняла нову редакцію Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». 5 березня 1992 р. Верховна Рада приймає Закон України «Про представника Президента України». Глава держави, що уособлював виконавчу владу, отримав виконавчу вертикаль, яку на місцях (в областях та районах) очолили представники Президента України. Вони стали найвищими посадовими особами державної

виконавчої влади на відповідних територіях та очолили новостворені органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації в областях, містах Києві та Севастополі, районах. Одночасно з держадміністраціями на обласному та районному рівнях функціонували представницькі органи влади – обласні та районні ради [4, с. 45].

3 лютого 1994 р. Верховна Рада приймає Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» та Постанову про проведення 26 червня 1994 р. виборів до місцевих Рад одночасно з виборами Президента України. Відповідно до зазначеного закону виконавча вертикаль на місцевому рівні в особі державних адміністрацій ліквідувалася, натомість функції органів державної виконавчої влади поклалися на обласні, Київську та Севастопольську міські, районні ради, які були одночасно й органами місцевого самоврядування. Відновлювалися виконавчі комітети цих рад, які виконували функції органів виконавчої влади. Голови рад обиралися безпосередньо населенням відповідних територій і за посадою одночасно очолювали виконавчі комітети цих рад [4, с. 47].

Новий етап розвитку теоретичних основ державного управління пов'язаний з прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України. Згідно зі ст. 102 Конституції Президент України є главою держави й виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності держави, дотримання Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Але на відміну від Конституційного Договору він не є главою виконавчої влади.

До прийняття Конституції 1996 року Україна жила за радянською Конституцією, радянська модель була стримуючим фактором розвитку системи управління державою на всіх рівнях. У тодішньої влади не було політичної волі до побудови принципово нової системи управління державою, а були лише намагання прилаштувати адміністративно-командну систему управління радянських часів до тогочасних умов. Окрім цього, характерною для даного етапу стала відсутність чіткої законодавчої бази щодо правової регламентації адміністративно-територіального устрою. Суспільство та держава були пасивними стосовно суттєвих змін у цьому напрямі [6, с. 68].

Адміністративно-територіальна реформа мала б здійснюватися паралельно з іншими реформами: конституційною, судово-правовою, економічною та іншими перетвореннями. Однак для такого комплексного підходу необхідна і політична воля, і зрілий державницький підхід української політичної та економічної еліт.

Таким чином, в період 1991 – 1996 років (до прийняття Конституції України) державній владі не вдалося створити збалансовану і ефективну систему державного управління. Тим не менше на засіданні Ради європейських муніципалітетів та регіонів (CEMR) було одностайно проголосовано за те, щоб Україну прийняти до своїх лав. Таке рішення під час засідання ради в Парижі підтримали всі без винятку представники 50 асоціацій міст, муніципалітетів та регіонів із 37 країн.

Необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи на сучасному етапі розвитку державного управління та місцевого самоврядування не викликає сумнівів. З одного боку, здійснення децентралізації є необхідним кроком з огляду на євроінтеграційний зовнішньополітичний курс держави у світлі останніх подій із реальною можливістю підписати цього року угоду про асоціацію із Європейським Союзом. З іншого ж боку, трансформація державного устрою може створити нові виклики для українського суспільства, особливо у процесі здійснення адміністративно-територіальної реформи та на перших етапах функціонування нової системи організації публічної влади.

Загалом, в українському суспільстві є розуміння того, що нинішня модель адміністративного управління та територіального устрою себе вичерпала і без її реформування сподіватися на поліпшення ситуації у громадах навряд чи можливо. Разом з тим, у суспільстві все ще має місце підозра, що в середовищі влади, у тому числі й новообраної, існує бажання пригальмувати процес реформування, аби провести ситуативні зміни і здійснити вигідні для себе адміністративну реформу та відповідні зміни у системі державного управління.

### **Література**

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Закон України «Про вибори Президента України» від 05 липня 1991 р. № 1297 – XII // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1991. – № 33. – Ст. 448.
3. Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 03 лютого 1994 р. № 3917 – XII // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1994. – № 26. – Ст. 217.
4. Висоцький О. Ю., Висоцька О. Є., Шаров Ю. П. Основи державного управління: Конспект лекцій [Текст]. У 2-х ч. Ч. 2. – Дніпропетровськ : НМетАУ, 2008. – 52 с.

5. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2-х т. – Т. 1 / За ред. В. Ф. Погорілка. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://uristinfo.net/2010-12-18-14-34-28/116-vf-pogorilko-konstitutsijne-pravo-ukrayini/3063-rozdil-16-teritorialnij-ustrij-ukrayini>.

6. Грицак В. Адміністративно-територіальний устрій України (1996-1996 рр.): науково-правовий аспект // Вісник національної академії прокуратури України [Текст] – 2009. – № 4. – С. 64-70.

7. Інституційно-правове забезпечення реформування державного управління регіональним розвитком. Аналітична записка [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/810>.

**Іванов Д. В.**  
*м. Київ*

## **ЄВРОРЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ**

Позитивний світовий досвід транскордонного співробітництва безумовно свідчить про його ефективність в якості інструменту, що сприяє поліпшенню соціально-економічного розвитку не лише прикордонних регіонів, а й країн в цілому. Відповідно до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, прийнятої у м. Мадрид 21 травня 1980 року, під транскордонним співробітництвом розуміють “...будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох договірних сторін, а також укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей”.

Найпоширенішою формою забезпечення транскордонного співробітництва є співпраця в рамках єврорегіонів, які розглядаються як ефективний засіб для вирішення питань економічного, соціокультурного, природоохоронного характеру, розв’язання проблем сталого розвитку. Водночас, слід відзначити, що механізми реалізації цілей співробітництва, які успішно були і продовжують використовуватись у країнах Західної та Центральної Європи в умовах України часто виявляються неіснуючими. Незважаючи на те, що прикордонні області нашої держави як на сході, так і на заході беруть участь у євро регіональному русі, їх діяльність не має значного впливу на соціально-економічний стан.

Геополітичне положення України можна вважати надзвичайно вигідним, адже безпосереднє сусідство одночасно з країнами Європейського Союзу та СНД сприяє розширенню міжнародних зв'язків прикордонних регіонів та активізації співробітництва на міжрегіональному рівні, що відображається у реалізації угод про транскордонне співробітництво в різних сферах людської діяльності, встановленні тісних контактів між суб'єктами та учасниками транскордонного співробітництва, головною організаційною формою якого є єврорегіони [3]. Сьогодні у Європі налічується понад 180 єврорегіонів і їх кількість продовжує зростати.

Слід зазначити, що 19 з 25 областей України є прикордонними і транскордонне співробітництво розцінюється в Україні як один із важливих пріоритетів її зовнішньої політики. Це обумовлено не тільки внутрішніми факторами, але і зовнішніми, оскільки формуючи свою регіональну політику до 2013 р., Європейський Союз, поряд з підвищенням конкурентоспроможності та конвергенцією регіонів, третім пріоритетним напрямом визначив саме транскордонне співробітництво [2].

Правові основи для транскордонного співробітництва створюють в Україні ратифікована Верховною Радою Європейська хартія місцевого самоврядування та Декларація про транскордонне співробітництво в Європі, котрі в концептуальному плані уособлюють наближення України до загальноєвропейських принципів розвитку. Крім того, сформована певна нормативно-правова база для поглиблення транскордонного співробітництва з іншими державами, прийнято низку законодавчих актів, котрі сприяють розвитку транскордонного співробітництва в державі [4].

Україна долучилася до транскордонного співробітництва та процесу формування єврорегіонів ще у 1993 році в рамках курсу на євроінтеграцію. Першим у 1993 р. був створений Карпатський єврорегіон, до якого увійшли прикордонні території України, Словаччини, Угорщини, Румунії та Польщі, а вже сьогодні 15 областей України залучені до роботи дев'яти єврорегіонів.

В Україні транскордонне співробітництво розвивалося за двома відмінними моделями [2]: з одного боку – співробітництво з адміністративно-територіальними одиницями держав Західної та Центрально-Східної Європи, а з іншого – співробітництво з прикордонними областями країн колишнього Радянського Союзу. При цьому Україна є активним учасником європейських інтеграційних процесів, що не в останню чергу зумовлюється існуванням спільних кордонів із країнами – членами Європейського Союзу.

Коротко сучасну єврорегіональну політику України можна, на наш погляд, охарактеризувати як таку, що має виражену європейську спрямованість (на досягнення нових євроінтеграційних цілей) з одночасним збереженням напряму на поглиблення зв'язків з колишніми радянськими республіками (підтримка існуючих і відновлення перерваних взаємовідносин).

Транскордонне співробітництво є не лише способом розвитку контактів між прилеглими територіями сусідніх країн, але і формою та засобом пошуків значно ширших загальноєвропейських інтеграційних тенденцій. Необхідно мати на увазі, що для України “співробітництво через кордони” стало важливою формою реалізації концепції входження до Європи [2].

Незважаючи на те, що Україна прикладає значні зусилля для розвитку транскордонного співробітництва, чимало перешкод ще залишається. Серед основних слід згадати усталену практику несумлінного виконання нормативних актів і різне розуміння органами влади всіх рівнів одних і тих самих положень; надмірну централізованість влади, дублювання і розпорошення функцій, пов'язаних з транскордонним співробітництвом; нерозвиненість правових, організаційних, інформаційно-аналітичних, методичних, маркетингових та інших основ інтеграції.

Аналіз діяльності єврорегіонів, у яких бере участь Україна, дозволяє виявити також ряд типових проблем їх функціонування та розвитку [4]:

- неузгодженість законодавчої та нормативно-правової бази та різний рівень економічного розвитку держав – учасниць єврорегіонів;
- значні відмінності в розвитку транспортної, шляхової, комунікаційної та енергетичної інфраструктури;
- надмірна централізація та різноманітність повноважень органів місцевої і державної влади різних країн;
- слабка методична забезпеченість, зокрема відсутність уніфікованої системи статистичних показників та інформаційних баз, що повинна була би забезпечувати об'єктивність і порівнянність даних;
- відсутність відокремлених координаційних структур єврорегіонів і залучення до їхньої діяльності кадрів місцевої влади, що не мають спеціальної підготовки.

Для усунення наведених проблемних питань слід вжити низку заходів, спрямованих на підвищення ефективності єврорегіонів:

- 1) здійснити гармонізацію нормативно-правової та законодавчої бази насамперед в митному та податковому законодавстві країн –

учасниць єврорегіонів та створити умови для максимальної прозорості процесів оподаткування, розвитку банківського та фінансово-кредитного секторів;

2) створити умови для залучення внутрішніх та іноземних інвесторів до розбудови інфраструктури та послідовної інтеграції в міжнародну транспортну та енергетичну системи;

3) сприяти делегуванню повноважень органам місцевого самоврядування та місцевим громадам в укладанні зовнішньоекономічних договорів і угод із представниками держав - учасниць єврорегіону;

4) створити уніфіковану систему показників та єдиний інформаційний простір для учасників єврорегіону;

5) здійснювати підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації спеціалістів, як забезпечуватимуть діяльність єврорегіону на достатньо високому професійному рівні тощо.

Порівняння нинішніх темпів розвитку транскордонного співробітництва, активного залучення до нього центрально- і східноєвропейських держав з українськими реаліями свідчить про деяке відставання нашої держави. Така ситуація вимагає здійснення цілісної загальнодержавної політики, яка має бути підкріплена відповідною правовою та фінансовою базами, а також зусиллями всіх зацікавлених сторін як на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях.

Аналіз сучасного стану та виокремлення спільних для всіх єврорегіонів проблем дозволяють окреслити напрями їх подолання, шляхи підвищення ефективності функціонування єврорегіонів в Україні. Крім того, вигідне положення та особливості нашої держави, неповне залучення прикордонних регіонів до єврорегіонального руху створюють передумови для подальшого розвитку транскордонного співробітництва, поглиблення міжнародних зв'язків. Слід пам'ятати, що транскордонне співробітництво, передусім, направлене на подолання негативних наслідків наявності кордонів між державами та сприяє розвитку не лише єврорегіонів, а й країн – учасниць в цілому.

### **Література**

1. Вдовенко С.М., Вдовенко Ю.С. Єврорегіональне співробітництво: науково-практичні засади формування і розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Vcndtu/2009\\_38/3.htm](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vcndtu/2009_38/3.htm).

2. Волошина Т.І. Сучасний стан розвитку транскордонного співробітництва. Економічні науки. Серія “Економічна теорія та

економічна історія”. Збірник наукових праць. ЛНТУ.- Випуск 6 (23). – Ч.1.-Луцьк, 2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/en\\_eti/2009\\_6\\_1/15.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/en_eti/2009_6_1/15.pdf).

3. Мікула Н. Єврорегіони: досвід та перспективи. – Львів: ІРД НАН України, 2003. – 222 с.

4. Піріашвілі О.Б., Амбросенко О.П., Федяй Н.О. Розвиток єврорегіонів на території України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/ep/2011\\_3/4\\_Piriashvili&K.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/ep/2011_3/4_Piriashvili&K.pdf)

5. Студенніков І. Феномен єврорегіонів в контексті методології історико-регіональних досліджень // Історія України. Маловідомі імена, події, факти. – Вип. 22-23. – Київ, 2003. – С. 187-201.

**Гльницька О. М.**  
*м. Львів*

## **ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ЗДІЙСНЕННЮ АНТИКОНКУРЕНТНИХ УЗГОДЖЕНИХ ДІЙ ІЗ ЗАСТОСУВАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ**

Метою державного управління в сфері економічної конкуренції є створення умов для розвитку та ефективного функціонування системи ринкової економіки шляхом запобігання та припинення будь-яких дій, які завдають чи можуть завдати шкоди конкуренції. Владно-примусовий характер державного управління в сфері конкуренції якісно змінюється, хоч і зберігає свою природу. Специфікою державного управління в сфері економічної конкуренції є те, що функції щодо його здійснення розподілені між різними органами виконавчої влади. Проте, центральним елементом системи державного управління в сфері економічної конкуренції є Антимонопольний комітет України та його територіальні відділення.

Зараз, коли конкурентне законодавство в Україні сформувалося, особливо важливим є його розвиток і удосконалення у напрямку здійснення ефективної державної політики у напрямку запобігання вчинення узгоджених дій суб'єктами господарювання при участі у державних закупівлях, торгах, які мають антиконкурентний характер. І тому не випадково в Законі України „Про захист економічної конкуренції” [2] такому порушенню, як антиконкурентні узгоджені дії (надалі - АУД), приділено особливу увагу. Насамперед це пов'язано



не лише з приведенням законодавства України у відповідність з законодавством Європейського Союзу, але і з тим, що в Україні створено умови для розповсюдження такого виду порушень, і вони дійсно мають місце.

До найсерйозніших порушень у сфері захисту економічної конкуренції в усьому світі відносять домовленості між конкурентами (змови, картелі), в національному законодавстві про захист економічної конкуренції – це антиконкурентні узгоджені дії суб'єктів господарювання.

Одним із пріоритетних напрямків роботи органів АМКУ є виявлення та припинення антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання що стосуються спотворення результатів торгів, аукціонів, тендерів. Це обумовлено значною кількістю щорічно здійснюваних в Україні конкурсних торгів, та їх переважна невідповідність критеріям прозорості, раціональності та ефективності використання державних коштів.

Відповідно до чинного законодавства процедури закупівлі товарів, робіт, послуг на державні кошти повинні відбуватись на конкурентних засадах, тобто при їх проведенні учасники торгів мають змагатись між собою за надання замовнику кращих пропозицій, в тому числі, і за ціною. У випадках, коли учасники, які приймають участь у торгах, змовляються між собою щодо умов тендерних пропозицій, між ними усувається конкуренція, а відтак, замовник втрачає можливість вибору товарів за найпривабливішими цінами, а результати торгів спотворюються. Закон України «Про захист економічної конкуренції» визнав антиконкурентними узгодженими діями такі, що призводять до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції, визначив неповний перелік тих предметів узгоджених дій, які є головними для конкуренції та здебільшого призводять до суттєвого обмеження конкуренції шляхом суттєвого впливу на ринкову ситуацію: ціни, умови придбання чи реалізації товарів, обсяги виробництва, територіальні межі ринку, кількість чи потужність конкурентів тощо [2].

Розслідування антиконкурентних узгоджених дій набуває дедалі більшого значення. Визнано, що ця категорія правопорушень внаслідок усунення конкуренції як основного регулятора економічних відносин підриває економічну стабільність і завдає величезної шкоди державі та її населенню. Такі порушення не лише негативно впливають на товарний ринок та завдають шкоди споживачам, а й підривають стабільність цілих галузей економіки, загрожуючи економічній безпеці держави.

У законодавстві ЄС та країн-членів ЄС, як правило, відсутні спеціальні норми, що забороняють обмеження конкуренції саме під час здійснення конкурсних процедур, зокрема, конкурсних процедур закупівлі за державні кошти. Правовою основою для припинення таких практик є загальні норми щодо заборони антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання. [1].

За останні роки українське антимонопольне законодавство зазнало певних змін. Безумовно, принципи конкурентного права, які функціонують в Європі, мали і мають прямий вплив на розвиток законодавства про захист економічної конкуренції в Україні. Досвід здійснення контролю за узгодженими діями в європейських державах сприяв запровадженню на національному рівні зазначеної практики, розцінюючи її як потужний механізм сприяння виявленню протиправної поведінки на ринку, проте в сучасних умовах потребує удосконалення та адаптації до законодавства ЄС.

Проблема посилення ресурсного забезпечення системи органів АМКУ загострюється через значне підвищення рівня складності проблем, які вирішуються з метою забезпечення захисту конкуренції, більших зусиль потребує вжиття заходів із виявлення та припинення АУД, що передбачає якісно новий рівень одержання та аналізу доказової бази, істотно ускладнився економічний аналіз, необхідний під час проведення розслідувань у справі. Однак, повноваження органів АМКУ в частині одержання доказів під час розслідувань у справах про порушення конкурентного законодавства визначено недостатньо чітко, механізм правового захисту його працівників значною мірою залишається декларативним.

Порівняння європейського і вітчизняного законодавства у сфері захисту від антиконкурентних узгоджених дій свідчить про те, що в Україні створені законодавчі передумови захисту від змов підприємців. Можна навіть сказати, що це умови світового рівня. Водночас практика вирішення цих питань залишає бажати кращого. Ускладнюється цей процес і тим, що існує велика кількість відмінностей між українським і європейським підходами до вирішення важливих питань у сфері конкуренції, у тому числі і щодо регулювання антиконкурентних узгоджених дій.

Досліджуючи європейський досвід державної політики у сфері захисту економічної конкуренції та аналізуючи відмінності, які існують в конкурентному законодавстві України та ЄС стосовно АУД, можна виділити наступні першочергові проблеми на вирішення яких, на мою думку, наша держава має спрямувати свою діяльність:

– розширити співробітництво з питань захисту конкуренції та обміну досвідом з Європейською Комісією шляхом прийняття відповідної міждержавної програми;

– розробити та запровадити мирні врегулювання у справах про картелі, особливо у поєднанні з програмою пом'якшення відповідальності, що було б ефективним засобом викриття та запобігання картельних змов, оскільки ці програми є досить успішними в практиці ЄС;

– на рівні окремого нормативного акту врегулювати порядок отримання необхідної інформації від суб'єктів господарювання, примусового вилучення доказів, накладення арешту на об'єкти нерухомого майна. Це сприятиме продуктивнішій роботі органів по виявленню і розкриттю антиконкурентних узгоджених дій, притягнення до відповідальності її учасників.

Доцільним є прийняття нормативного акту, який би визначив процедуру застосування пом'якшуючих та обтяжуючих обставин при встановленні правопорушення; дав роз'яснення поняття “інформація, що має важливе значення для вирішення справи” і містив механізми захисту суб'єктів господарювання за її надання. Крім того, для того, щоб усунути проблему недостатнього правового регулювання АУД суб'єктів господарювання потрібно звернутися до законодавчих актів ЄС, запозичити позитивні елементи регулювання конкуренції та імплементувати їх в законодавство України у формі нормативних актів. Додатково необхідно створити діючий механізм реалізації таких норм, оскільки матеріальні норми без їх процесуальної реалізації позбавлені змісту.

В умовах можливої інтеграції України до Європейського Союзу потрібно вдосконалювати законодавство у сфері конкуренції. Це пов'язано передусім з тим, що у разі приходу на український ринок європейських компаній необхідно мати діючий арсенал захисту від їхніх спроб проводити антиконкурентну діяльність. У разі, якщо конкурентне законодавство України залишиться відірваним від процесів, які відбуваються на ринку та в економіці, шкода буде завдана не тільки державі, а й, в першу чергу, громадянам.

Отже, нашій державі потрібно продовжувати реформування свого конкурентного законодавства, щоб наблизити його до європейських стандартів для того, щоб залучити на український ринок нових учасників, оскільки це призведе до вливання інвестицій у економіку нашої держави і допоможе подолати хвилю економічної кризи, про яку вже інші розвинуті держави давно забули. Вбачається

важливим і надалі наближати націо-нальне законодавство до законодавства ЄС, враховувати новітні підходи Європейської Комісії до удосконалення правил конкуренції. Курс на європейську інтеграцію ставить перед нашою державою комплексне завдання здійснення глибоких економічних реформ, створення реально діючої ринкової економіки. Вирішення цього завдання знаходиться у прямій залежності від впровадження ефективної конкурентної політики, спрямованої на створення конкурентного середовища, захист законних інтересів підприємців і споживачів, підвищення конкурентоспроможності товаровиробника на внутрішньому та зовнішньому ринках.

### **Література**

1. Закон України «Про захист економічної конкуренції». Коментар на основі порівняльного аналізу з правилами конкуренції Європейського Союзу. — К. : Альфа – Пройм, 2006. — С. 110.

2. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 12. — С. 64.

3. Роуз В., Роут П. Конкурентне право Європейського Союзу / В. Роуз, П. Роут. — 6-те видання. — Оксфорд, 2008.

**Мепарішвілі Х. Н.**  
*м. Київ*

## **ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНИХ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ В УКРАЇНІ**

Успішній реалізації стратегічного курсу на модернізацію України не сприяє низька активність громадян у розробленні, реалізації та коригуванні системних реформ, соціальна база яких має бути якомога ширшою, а громадськість має стати дієвим суб'єктом суспільних перетворень. На часі «запровадження суспільної моделі, відповідно до якої питання життєдіяльності суспільства вирішується самими громадянами та добровільно створеними ними об'єднаннями на основі узгодження індивідуальних і групових інтересів» [3, с. 13]. Натомість, за останні роки якщо і спостерігається позитивна динаміка кількості організацій громадянського суспільства, то значення якісних показників є стабільно низькими [3, с. 13].

Становлення модерного громадянського суспільства в Україні вимагає не лише зміни філософії та ідеології державної влади, але й

відповідного розвитку суб'єктності (усвідомленої дієвої інноваційної активності) організації громадянського суспільства. Усвідомлення державою необхідності реалізації в своїй діяльності принципів відкритості та прозорості, визнання громадянина та організацій громадянського суспільства за рівноправних суб'єктів державотворчого процесу дають можливість реалізації стратегічних цілей державної політики.

Для консолідації українського суспільства, яке є полівалентним у соціокультурному, історичному та етнічному вимірах, для формування ефективної моделі суспільних відносин та адекватної моделі національної ідентичності надзвичайно важливе значення має розбудова взаємодії органів державної влади і національно-культурних громадських об'єднань. Така взаємодія є запорукою розроблення та реалізації державної концепції етнополітики, покликаної «поєднувати у собі забезпечення державою потреб етнічних спільнот, створювати умови для їх вільного, самостійного, ініціативного розвитку з обов'язковим урахуванням необхідності імплементації європейських стандартів, рекомендацій ОБСЄ у сфері регулювання міжетнічних відносин» [3, с. 14.].

Дослідження правових та організаційних засад взаємодії органів державної влади і національно-культурних громадських об'єднань належать таким вченим як: Р. Аблетіоров, М. Алмаші, М. Антонович, О. Батіщева, О. Биков, Л. Бойко, О. Ващук, Ю. Волошин, І. Голос, В. Карлова, В. Колпаков, Ю. Куц, Ю. Лагутов, П. Надолішній, В. Погорілко, І. Попова, Л. Рябошапко, Б. Свірський, Т. Яцківта іншим.

Актуальність дослідження проблеми взаємодії органів державної влади і національно-культурних громадських об'єднань обумовлена не лише тим, що в наукових працях зазначених авторів вона не була предметом окремого спеціального дослідження, але й необхідністю розгляду її детермінації іншими процесами суспільного та державного життя, зокрема пов'язаними з прийняттям Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженої Указом Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012, яка визначає концептуальні напрями діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо створення належних умов для розвитку громадянського суспільства [5].

Законом України «Про громадські об'єднання» унормовані правові та організаційні засади реалізації гарантованого Конституцією та міжнародними договорами України права на свободу об'єднання, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення діяльності

громадських об'єднань, які визначені як добровільні об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою може бути створене як громадська організація (засновниками та членами якого є фізичні особи) або громадська спілка (засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи) та здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи (непідприємницьке товариство, основною метою якого не є одержання прибутку) або без такого статусу [1].

Оскільки громадські об'єднання представляють інтереси лише окремої частини громадян, то часткове обмеження їх свободи є передумовою певної свободи інших. Держава, виконуючи свої функції в інтересах усього населення, з урахуванням власного історичного досвіду, національних традицій, конкретних умов політичного розвитку, із дотриманням принципу пріоритету меж прав і свобод людини, встановлених міжнародними актами, здійснює правове регулювання свободи створення та діяльності політичних партій і громадських організацій [4, с. 472]. Саме тому ст. 4 Закону України «Про громадські об'єднання» визначає обмеження щодо їх утворення та діяльності [1].

Створення та діяльність громадських об'єднань реалізується у їх у взаємодії з органами державної влади. Взаємодія у правовому сенсі «пов'язується із взаємним зв'язком та взаємною підтримкою будь-яких сторін при розв'язанні спільних завдань, урегульованих правом, що здійснюються як однією, так і іншою стороною» [4, с. 475]. Змістовні, статусні характеристики органів державної влади та громадських об'єднань визначають специфіку (відмінності) їх взаємних дій. Громадські об'єднання як структури громадянського суспільства підпадають під дію влади держави, але одночасно і функціонують у суспільстві відносно відособлено від держави як механізму, виокремленого від суспільства. Саме тому, а надто в залежності від виду громадських об'єднань (громадська організація або громадська спілка, зі статусом або без статусу юридичної особи) вплив держави може стосуватися не лише регулювання суспільних відносин у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення діяльності громадських об'єднань (ст. 2 Закону України «Про громадські об'єднання»).

Із аналізу статей розділу 3 «Права та діяльність громадських об'єднань» Закону України «Про громадські об'єднання» режим

взаємодії громадських об'єднань з органами влади обумовлений правами громадських об'єднань, але вибудовується на пріоритеті владних органів. Такий стан спричинений наявністю у віданні держави реальних засобів, здатних забезпечити громадським об'єднанням відповідні умови для їхньої діяльності, а також тим, що органи влади здійснюють контроль та нагляд за виконанням громадськими об'єднаннями законодавства. Проте проблема регулювання взаємовідносин громадських об'єднань з органами державної влади може бути вирішена на шляху одночасного розвитку трьох видів нормативного регулювання: правового, корпоративного і договірної [4, с. 482-483].

Окремого розгляду потребує питання такої форми взаємодії органів влади та громадських об'єднань як державна підтримка, яка була зафіксована у ч. 3 ст. 8 Закону України «Про об'єднання громадян» [2]. Якщо у зазначеному законі державна підтримка щодо об'єднань громадян обмежена матеріально-фінансовою допомогою, то ст. 23 «Фінансова підтримка та звітність громадських об'єднань» Закону України «Про громадські об'єднання», який введений в дію з 1 січня 2013 р., така підтримка зведена тільки до фінансової підтримки за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів відповідно до закону та пільг (зокрема з оподаткування, що здійснюються на підставах та в порядку, визначених законом) і на які мають право лише громадські об'єднання зі статусом юридичної особи [1].

Ширина спектру і різноманітність взаємодій між громадськими об'єднаннями та органами державної влади залежать від принципів, пріоритетів, завдань державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства, конкретного виду органів державної влади та профілю діяльності громадських об'єднань і рівня їх суб'єктності.

Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні визначає стан та перспективи взаємодії держави та національно-культурних громадських об'єднань в площині формування взаємної заінтересованості в діалозі та партнерстві, підвищення ефективності взаємодії зокрема, щодо забезпечення неконфліктних відносин в етнопонаціональній, культурній та конфесійній сферах [5].

У площині завдань реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [5] щодо національно-культурних громадських об'єднань необхідним, зокрема є: приведення національного законодавства щодо діяльності національно-

культурних громадських об'єднань у відповідність з європейськими стандартами;сприяння становленню та розвитку мережі різноманітних національно-культурних громадських об'єднань;налагодження ефективної взаємодії національно-культурних громадських об'єднань з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;забезпечення участі національно-культурних громадських об'єднань у процесах розроблення та реалізації державної концепції етнополітики; впровадження європейських підходів до питань делегування національно-культурним громадським об'єднанням як інститутам громадянського суспільства окремих функцій держави щодо реалізації державної політики в гуманітарній та соціальній сферах;створення ресурсного забезпечення сталої діяльності національно-культурних громадських об'єднань;запровадження обов'язкового планування у Державному бюджеті України видатків на державну фінансову підтримку національно-культурних громадських об'єднань;надання населенню правових консультацій з питань створення та правового регулювання діяльності національно-культурних громадських об'єднань.

Внаслідок реалізації зазначених завдань стане можливим формування ефективної партнерської взаємодії національно-культурних громадських об'єднань, органів державної влади та місцевого самоврядування як факторазабезпечення прав і свобод людини, утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного, соціального, правового розвитку держави.

### **Література**

1. Закон України «Про громадські об'єднання» / // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
2. Закон України «Про об'єднання громадян» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N 34, ст.504.
3. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.
4. Органи державної влади України / За ред. В. Ф. Погорілка: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького, 2002. — 592 с.
5. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212/2012/show/212/2012>.



**Федорчак Х. Ю.**  
*м. Львів*

## **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ**

Загалом, «корупція» (від лат. corrumpere – псувати) – це протиправна діяльність, яка полягає у використанні службовими особами їх прав і посадових можливостей для особистого збагачення; підкупність і продажність громадських і політичних діячів. Найчастіше термін застосовується стосовно до бюрократичного апарату і політичної еліти. Характерною ознакою корупції є конфлікт між діями посадової особи та інтересами його працедавця або конфлікт між діями виборної особи і інтересами суспільства. Багато видів корупції аналогічні шахрайству, що здійснюється посадовою особою, і належать до категорії злочинів проти державної влади.

Корупції може бути схильна будь-яка людина, що володіє дискреційною владою – владою над розподілом якихось ресурсів, що не належать йому, на свій розсуд (чиновник, депутат, суддя, співробітник правоохоронних органів, адміністратор, екзаменатор, лікар тощо). Головним стимулом до корупції є можливість отримання економічного прибутку (ренти), пов'язаного з використанням владних повноважень, а головним стримуючим чинником – ризик викриття і покарання.

Корупція становить загрозу демократичним державно-управлінським процесам, породжує негативні явища у державному управлінні та зумовлює необхідність вироблення управлінських механізмів розв'язання назрілих проблем. В Україні проблема подолання корумпованості органів державної влади тривалий час залишається надзвичайно гострою, а сьогодні вимагає невідкладного розв'язання через те, що в умовах слабких демократичних традицій, недосконалості національного законодавства, неефективної діяльності органів державної влади та недостатнього рівня політико-правової культури сучасного перехідного суспільства вона стала одним із найнебезпечніших суспільних явищ. Корупція вражає усі сфери суспільного життя, сприяє поширенню організованої злочинності, створює соціальну напругу, породжує у населення невпевненість у здатності органів державного управління здійснити організаційні та практичні заходи щодо подолання системної кризи й відродження України. В Україні корупція не може розглядатися як ізольована

проблема, оскільки вона вражає все суспільство. Нинішній рівень корупції становить реальну загрозу принципам демократії і верховенства права [7].

Вироблення ефективних механізмів протидії корупції в Україні передбачає врахування багатьох аспектів сучасних українських реалій, зокрема, того, що: а) корупція є надзвичайно актуальною проблемою для суспільного життя загалом і для управлінської науки та практики зокрема; б) про корупцію надзвичайно багато говорять політики, журналісти, інші категорії громадян; в) корупція характеризується низьким рівнем наукового дослідження. Українські вчені М. Калмик [3], І. В. Сікора [6], М. І. Мельник [4], В. Борисов [1] зазначають, що з моменту здобуття незалежності корупція в Україні була і залишається значною перешкодою для ведення бізнесу і що найчастіше з корупцією стикаються у сферах, пов'язаних з отриманням ліцензій на ведення підприємницької діяльності, сплатою податків і митних платежів. Разом з тим, недослідженими належним чином залишається низка ключових для державного управління антикорупційною діяльністю питань. Серед них важливе теоретичне і практичне значення мають проблеми розробки ефективного організаційно-правового механізму подолання корупційних відносин. Особливості корупційних процесів та антикорупційної діяльності в Україні – це цілий комплекс питань, які потребують свого вивчення.

Коріння корупції криються в механізмі здійснення державної влади. З появою суспільства і його соціальним розшаруванням виникла об'єктивна потреба в державі, як певній організованій формі управління соціальними групами з протилежними інтересами [5, с. 38-40]. Така форма організації врятувала суспільство від саморуйнування і створила умови для подальшого розвитку. Сьогодні ж, в ідеалі, держава повинна діяти в інтересах усіх верств і груп суспільства і виступати нейтральним механізмом управління соціальними процесами, який дозволяє учасникам суспільних відносин, незалежно від соціального положення, мати рівні права і обов'язки, забезпечені обов'язковістю їх дотримання. Однак, позбавлена соціальної справедливості і перетворившись на інструмент нав'язування волі, влада в умовах соціального розшарування дійсно може становити собою організоване насильство. У свою чергу, корупція становить своєрідний індикатор, який сигналізує про те, що влада перестає служити широким суспільним інтересам [див.: 2, с. 21-33].

В основі корупції лежить прагнення безпосередніх носіїв влади до володіння матеріальними благами і засобами їх досягнення, що є

наслідком сформованого у них особливого соціального інтересу, який ґрунтується на інших цінностях, ніж ті, що служать суспільству орієнтиром бажаної поведінки. Породженням цього є нестримне прагнення до володіння матеріальними благами, бажання перебувати у привілейованому соціальному становищі. Цим пояснюється вражаюча живучість корупції, практична неможливість її повного викорінення. У зв'язку з цим явище корупції за своєю природою нерозривно пов'язане з механізмом реалізації влади, де корупціонери, виступаючи як безпосередні носії влади, використовують її як інструмент досягнення привілейованого соціального становища, пов'язаного з володінням значними матеріальними благами.

Визначення природи корупції і дослідження її видів дозволяє зробити висновок про складність, багатогранність цього явища, необхідність детального вивчення його внутрішньої суті, причин і умов виникнення, форм прояву в державно-управлінському житті. В основі боротьби з корупційними проявами повинна лежати національна антикорупційна стратегія, яка включає такі елементи: а) сильну політичну волю вищого керівництва держави до боротьби з корупцією і сформовану на її основі єдину державну політику у сфері боротьби з корупцією, яка має включати комплекс заходів державного, політичного, економічного, соціального і правового характеру; б) організований соціальний контроль з боку громадянського суспільства за всією системою державного адміністрування і забезпечену можливість порушення в цих рамках кримінального переслідування правопорушників; в) жорстку підзвітність осіб, наділених владними повноваженнями, перед реально незалежним органом, який здійснює моніторинг чистоти діяльності державних службовців і наділений повноваженнями щодо притягнення до відповідальності посадових осіб незалежно від їх статусу в ієрархічній структурі влади. Саме на цей аспект звернула увагу GRECO, яка рекомендувала Україні створити орган, що не матиме правоохоронних функцій і здійснюватиме нагляд за реалізацією національної антикорупційної стратегії та відповідних планів дій, а також пропонуватиме нові стратегії та заходи щодо боротьби проти корупції. У такому органі мають бути представлені як органи державної влади, так і громадськість [7].

### **Література**

1. Борисов В. Громадянське суспільство та питання подолання корупції / В. Борисов, О. Кальман // Вісник академії правових наук [Текст]. – 2005. – № 2. – С. 168–173.

2. Буник М. З. Концептуальні засади взаємодії політики і управління [Текст] / М. З. Буник. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 136 с.
3. Камлик М. Корупція в Україні [Текст] / М. Камлик, С. Невмержицький. – К. : Знання, КОО, 1998. – 187 с.
4. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія [Текст] / М. І. Мельник. – К. : Атіка, 2001. – 304 с.
5. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник [Текст] / П. М. Рабінович. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
6. Сікора І. В. Національні інтереси України та лобістські технології бізнесу [Текст] / І. В. Сікора. – К. : Охорона праці, 2000. – 126 с.
7. Україна на карті корупції: Комітет по боротьбі з корупцією [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://komitet-k.org.ua/2008/09/25/ukrana\\_na\\_kart\\_korupc.html](http://komitet-k.org.ua/2008/09/25/ukrana_na_kart_korupc.html).

**Фурса М. В.**  
*м. Львів*

## **РОЗВИТОК ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ В УКРАЇНІ**

У часовому проміжку від прийняття Верховною Радою України Декларації про державний суверенітет України[3]і до затвердження Президентом України Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та Плану першочергових заходів щодо її реалізації [21]наявніключові точки, які позначають змістовні відмінності періодіврозвитку взаємодії владних структур і громадських об'єднань, утворюючи певну тенденцію і надаючи підстави для визначення перспектив поступу.Шляхом дослідження еволюції процесів взаємодії в Україні органів влади та громадських об'єднань, визначення особливостей та тенденцій правового та організаційного забезпечення розвитку різноманітних громадських об'єднань як окремих і специфічних структур громадянського суспільства є можливим напрацювання теоретичних і практичних положень щодо удосконалення змісту Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та заходів щодо її реалізації.

Внаслідок кількісного та якісного аналізу основних нормативно-правових актів в площині визначення, формування та запровадження ефективного механізму взаємодії владних структур (органів виконавчої

влади та органів місцевого самоврядування) і громадських об'єднань [1-21] можна зробити деякі узагальнення.

За кількістю прийнятих нормативно-правових актів та внесених змін до існуючих можна виділяються три періоди: 1990–1999 рр.; 2000–2009 рр.; 2010–2012 рр. Серед них, у першому і третьому періодах затверджується основна частина нормативно-правових актів. Особливостями розвитку взаємодії держави і громадських об'єднань є:

– у першому періоді тенденція – від державної гарантії всім національностям права створювати свої культурні центри, товариства, земляцтва, об'єднання[2], сприяння державних органів діяльності національних громадських об'єднань[4], державної підтримки молодіжних та дитячих громадських організацій[10], – через визначення взаємних зобов'язань держави та релігійних організацій[14], держави та об'єднань громадян(зокрема політичних партій) [11], державита творчих спілок[13], – до конституційного закріплення права громадян України на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей[16];

– у другому періоді два документи започаткували тенденції забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики[18] та сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства[20];

– у третьому періоді зазначені тенденції реалізовані в Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [21]. У цьому часі модернізації українського суспільства різні аспекти взаємодії держави і громадських об'єднань знаходять подальше унормування в нових законах України «Про культуру», «Про волонтерську діяльність», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про громадські об'єднання», «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності».

Щодо регулювання взаємодії держави та громадських об'єднань у нормативно-правових актах наявні певні термінологічні розбіжності. Зокрема, ст. 1 Закону України «Про об'єднання громадян» визначає їх незалежно від назви відповідно політичною партією або громадською організацією. Згідно ст. 3 цього закону остання є об'єднанням громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних

інтересів[6]. Натомість Закон України «Про громадські об'єднання», виключаючи із їх складу політичні партії, визначає поняття громадського об'єднання як добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів, поділяючи їх за організаційно-правовою формою на громадську організацію та громадську спілку[11]. Крім того, наявне звуження у визначенні предметності громадського об'єднання: задоволення та захист законних національно-культурних спільних інтересів[6] звужене до культурних та інших інтересів[11].

Внаслідок законодавчого врегулювання достатньо чітко окреслилась категорія інститутів громадянського суспільства, до яких відносяться «громадські, релігійні, благодійні організації, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, асоціації, організації роботодавців, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства України»[19].

З огляду на те, що «взаємодія органів влади з інститутами громадянського суспільства може набувати різних форм залежно від цілей і характеру виконуваної роботи, обсягу повноважень суб'єктів, масштабу взаємодії (загальнодержавний, регіональний, місцевий рівень) [20] потребує теоретичного опрацювання та реалізації в практику державного управління питання структурування категорії «громадські організації» шляхом визначення та конкретизації їх видів за критерієм інтересів (економічних, соціальних, етно-національних, культурних, екологічних тощо). Це стане одним із способів забезпечення рівних можливостей та однакових умов для діяльності різноманітних громадських об'єднань та інших інститутів громадянського суспільства у їх партнерській взаємодії з органами влади.

Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затверджена Указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 визначаючи, – концептуальні напрями діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо створення належних умов для розвитку громадянського суспільства; принципи державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства (пріоритету прав і свобод людини; верховенства права; рівності та недискримінації; взаємної відповідальності держави і громадянського суспільства за вирішення

завдань розвитку суспільства та держави; відкритості та прозорості діяльності органів влади під час здійснення ними своїх повноважень; партнерства та конструктивної взаємодії держави і громадянського суспільства; стимулювання громадської активності; залучення інститутів громадянського суспільства до формування та реалізації державної політики; невтручання органів влади в діяльність інститутів громадянського суспільства, за винятком випадків, установлених законом); завдання державної політики та шляхи їх реалізації (зокрема: сприяння становленню та розвитку мережі інститутів громадянського суспільства у багатоманітності їх форм; налагодження ефективної взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами влади; забезпечення участі громадянського суспільства та його інститутів у процесах формування і реалізації державної, регіональної політики; впровадження європейських підходів до питань делегування інститутам громадянського суспільства окремих функцій держави щодо реалізації державної політики в гуманітарній та соціальній сферах; забезпечення умов для активізації участі громадян у процесі підготовки та прийняття управлінських рішень, здійснення ефективного громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), – цим самим окреслює зміст, форми та механізми взаємодії органів влади та громадських об'єднань в Україні на сучасному етапі демократичного розвитку держави.

### **Література**

1. Акт проголошення незалежності України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1427-1>.
2. Декларація прав національностей України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1771-12>.
3. Декларація про державний суверенітет України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.
4. Закон України “Про національні меншини в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>.
5. Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5073-17>.
6. Закон України «Про громадські об'єднання» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.

7. Закон України «Про інформацію» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

8. Закон України «Про культуру» // [http://nbuv.gov.ua/law/10\\_kultura.html](http://nbuv.gov.ua/law/10_kultura.html).

9. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

10. Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/281-14>.

11. Закон України «Про об'єднання громадян» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2460-12>.

12. Закон України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5026-17>.

13. Закон України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/554/97-%D0%B2%D1%80>.

14. Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/987-12>.

15. Закон України Про волонтерську діяльність [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3236-17>.

16. Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

17. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.

18. Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. №1378 ( 1378-2004-п ) “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”.

19. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.

20. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 р. № 1035-р «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої



влади розвитку громадянського суспільства» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-%D1%80>.

21. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затверджена Указом Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212/2012/show/212/2012>.

**Павлюк Н. В.**  
*м. Львів*

### **РОЗПОДІЛ КОМПЕТЕНЦІЇ МІЖ МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Взаємодія між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є центральною та найгострішою проблемою територіальної організації влади в Україні. Необхідність вдосконалення системи розподілу компетенції й повноважень між цих двох інститутів зумовлена низкою чинників.

По-перше, деяким відставанням адміністративно-територіальної реформи, як і власне адміністративної реформи, від процесів політичних та соціально-економічних перетворень в Україні. Після утвердження в країні ринкової системи господарювання та зниження ризиків виникнення сепаратистських рухів централізована система державного управління може виявитися такою, що втратила свою ефективність.

По-друге, тим, що в зовнішньополітичній сфері одним з основних пріоритетів політики України залишається європейська інтеграція. Це вимагає від держави приведення її адміністративно-територіального поділу, а також системи розподілу сфер компетенції та повноважень різних його рівнів у відповідність до нормативно-правової бази Європейського Союзу і Ради Європи (зокрема, ратифікованої Україною Європейської хартії про місцеве самоврядування від 1985 р., Рекомендації № R(98)12 про нагляд за діяльністю місцевих органів влади від 18.09.1998 тощо), а також уже напрацьованого в даній галузі практичного досвіду. По-третє, тим, що побудова дієвої системи місцевої влади для забезпечення ефективності

всієї системи публічної адміністрації (ефективності державного менеджменту та прийнятих суспільно-політичних рішень) в Україні вимагає зваженого та відповідального, фахового підходу до вирішення цього завдання.

Питання удосконалення системи місцевої публічної влади в Україні вже тривалий час знаходиться у центрі уваги як органів державної влади, так і науковців та експертів.

Проблеми взаємовідносин між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування розв'язані в державах-членах ЄС в такий спосіб.

I. Проблема подвійного статусу державних адміністрацій.

Перш за все, законодавство європейських країн передбачає максимальне розведення сфер компетенції держави (і її виконавчої влади) з одного боку, та місцевого самоврядування – з іншого. Місцеві адміністрації, назви яких можуть варіюватися залежно від країни, мають повноваження переважно в межах тих питань, які належать саме до сфери компетенції держави. Вони знаходяться у підпорядкуванні головного органу виконавчої влади (уряду) або міністерств (наприклад, Міністерства внутрішніх справ). Навпаки, найчастіше суміщення функцій органу держави та виконавчого органу місцевого самоврядування в країнах ЄС характерне саме для органів місцевого самоврядування. Наприклад, у Франції мер комуни є одночасно главою виконавчої гілки місцевого самоврядування та представником держави. Щоправда, як представництво центральної влади мерія забезпечує виконання переважно нотаріальних та облікових функцій. При цьому центральний уряд не може здійснювати прямого впливу на кадрові процеси в мерії. Отже, на відміну від міста Києва, де міська державна адміністрація має подвійне підпорядкування, у французьких містах конфлікти виникають скоріше як виняток. В Угорщині уряд також може покласти на бургомістра (керівника місцевого самоврядування), секретаря або керівника апарату муніципального представницького органу функції глави адміністрації на місцевому (муніципальному) рівні. Глави районів (ландрати) у 3 федеральних землях Німеччини є одночасно керівниками місцевих адміністрацій, що представляють земельні уряди на місцевому рівні, та представницьких органів влади.

II. Проблема делегованих повноважень. Делегування повноважень відбувається, як правило, від державних адміністрацій до представницьких органів (а також між органами місцевого самоврядування), але не навпаки. Практика делегування повноважень

(зокрема, пов'язаних із виконанням державних функцій) від державних адміністративних органів до органів місцевого самоврядування найбільш поширеною є у Естонії, Федеративній Республіці Німеччині, Литві, Чехії.

III. Розмежування державного управління та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу залежить від конкретного типу системи місцевого самоврядування, про що зазначено в главі 1 даної доповіді. У переважній більшості держав – членів Європейського Союзу місцеві адміністрації в межах компетенції держави виконують такі функції: а) контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування норм національного законодавства. Голови відповідних органів наділені повноваженнями оскарження рішень органів місцевого самоврядування в судах. Пряме втручання у діяльність органів місцевого самоврядування не припускається. У деяких країнах адміністрації наділені в даній галузі апеляційними функціями – розглядають скарги громадян на дії органів місцевого самоврядування (Чеська Республіка);

Слід зауважити, що порядок контролю відрегульований Європейською хартією місцевого самоврядування від 1985 р., а також Рекомендацією Ради Європи «Про нагляд за діяльністю місцевих органів влади» від 1998 р. Дані документи пропонують державам скоротити сферу адміністративного нагляду (зокрема, обмежити її законністю, а нагляд за доцільністю – здійснювати в межах делегованих повноважень), утримуватися від прямого втручання в ухвалення рішень цими органами, а також використовувати в процесі вжиття санкцій інструменти прямої демократії [1].

У деяких державах із децентралізованим унітарним державним устроєм на певних рівнях місцеві адміністрації як інститут взагалі відсутні. Так, в Іспанії контроль за діяльністю автономних співтовариств (областей) здійснюють (кожен у своїй галузі): Конституційний суд, Уряд (лише в частині делегованих повноважень), органи адміністративної юстиції та Рахункова палата[2].

б) виконання органами місцевого самоврядування повноважень, які були делеговані центральними органами виконавчої влади (держави Балтії, Німеччина тощо).

в) координація діяльності центральних органів виконавчої влади (міністерств та відомств). Наприклад, згідно зі статтею 122 Конституції Румунії, на префектів (що діють на рівні повітів та столиці), крім власне

оскарження рішень органів місцевого самоврядування, покладена функція керівництва «децентралізованими службами міністерств та інших центральних органів у адміністративно-територіальних одиницях». У Польщі воєвода (представник Ради Міністрів на регіональному рівні) здійснює управління адміністративними органами, які підпорядковані органам центральної виконавчої влади, на території воєводства. У Італії на субрегіональному рівні (у провінціях) діють префекти, до компетенції яких належать питання безпеки громадян та охорони здоров'я, особливо у період надзвичайних ситуацій. Обмеження самоврядування на регіональних рівнях – характерне для відносно централізованих унітарних держав. Може існувати у таких формах: 1) Наділення представницького органу суто дорадчими функціями. Приклад – регіональний рівень у Польщі до 1998 р.

2) Представницькі органи отримують лише повноваження, делеговані муніципалітетами. Так, у Фінляндії на регіональному рівні можуть існувати об'єднання муніципалітетів (найчастіше добровільні), яким органи місцевого самоврядування можуть делегувати повноваження з медичного та соціального забезпечення, професійної освіти, водо- та електропостачання.

3) Відсутність органів місцевого самоврядування на тих рівнях, де функціонують місцеві державні адміністрації (зокрема, у Болгарії).

Спільна компетенція урядових представництв та органів місцевого самоврядування є скоріше винятком. На регіональному рівні вона встановлена у Латвії. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мали узгоджувати між собою свої рішення у таких сферах: розробка проектів законодавчих актів і положень, що регулюють діяльність місцевих органів влади; визначення розміру загальних та цільових відрахувань на потреби місцевих органів управління на кожен фінансовий рік; визначення фінансових джерел адміністрування додаткових функцій, виконання яких очікується від місцевих органів влади; будь-які інші питання, що стосуються місцевих органів влади. Потенційні конфлікти мали розв'язуватися через систему посередництва. Відповідно до закону «Про місцеві органи влади» у 1994 – 1997 рр. діяли консультаційні ради, які мали координувати діяльність органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування на відповідних рівнях. Однак, у 1997 р. вони були скасовані через низьку ефективність.

## Література

1. Рекомендація № R(98)12 про нагляд за діяльністю місцевих органів влади (прийнята 18.09.1998 на 64-му засіданні заступників міністрів). // Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування. / А. П. Яценюк (заг. ред.), В. О. Зайчук (упоряд.) – К. : Парламентське вид-во, 2007. – С. 155 – 159.
2. Прудников А. С. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах. / А. С. Прудников, Л. А. Ларина, М. В. Аксютин и др. / под ред. А. С. Прудникова. – М. : ЮНИТИ – ДАНА, 2008. – С. 190–191.

**Юрчук В. А.**  
*м. Львів*

## ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ІЗ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ КІБЕРБЕЗПЕКИ

У 1962 році керівник Агентства передових оборонних дослідницьких проєктів США Джозеф Ліклайдер висловив ідею створення Всесвітньої комп'ютерної мережі. У 1969 році Міністерство оборони США розпочало реалізацію проєкту, що передбачав розробку надійної системи передачі інформації на випадок війни. Впродовж наступних десятиліть проєкт трансформувався у всесвітню мережу Інтернет.

Стрімкий розвиток Інтернету перетворив всесвітню мережу на невід'ємну частину світової та європейської економіки. Відповідно до результатів дослідження міжнародної консалтингової компанії McKinsey Global Institute “Вплив Інтернету на економічне зростання та добробут суспільства”, активне використання компаніями малого та середнього бізнесу Інтернет-технологій сприяє щорічному збільшенню ВВП тринадцяти найбільших світових економік в середньому на 3,4%.

Паралельно зі зростанням рівня використання Інтернету малим та середнім бізнесом, в Європі відбувається активний процес інтеграції інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) майже в усі, у т.ч. стратегічні, галузі національних економік. Порушення штатного функціонування інформаційних та мережевих систем на об'єктах стратегічного значення може призвести до катастрофічних наслідків.

За оцінками світових дослідницьких організацій, всесвітня аудиторія Інтернету на сьогодні вже перевищує 2 мільярди чоловік, що

становить чверть населення планети, та продовжує невпинно зростати. В ЄС послугами Інтернету користується близько 72% населення політичної організації, а всесвітня мережа розцінюється як невід'ємна медійна площадка та засіб комунікації суспільства. Відповідно до рішення Федеральної судової палати ФРН від 24 січня 2013 року Інтернет та електронна пошта визнані в країні базовими потребами людини.

Активне використання Інтернету органами державної адміністрації, інтеграція ІКТ у стратегічні галузі економік перетворили всесвітню мережу в нову сферу протиборства між державами. Широке використання всесвітньої мережі комерційними організаціями та населенням Євросоюзу для управління фінансовими ресурсами призвели до стрімкого поширення транскордонних кіберзлочинних угруповань та відповідного збільшення рівня недовіри населення організації до Інтернету. Відповідно до результатів дослідження Європейської Комісії, на сьогодні близько 40% Інтернет-користувачів країн ЄС вважають загрозою можливість компрометації персональної інформації в мережі, а 38% побоюються проводити фінансові он-лайн транзакції.

Впродовж останніх років Інтернет також перетворився на сферу висловлення хактивістами анонімної незгоди з діяльністю влади. Цей феномен також торкнувся України та проявився у блокуванні на початку 2012 року близько 30 Інтернет-порталів державних органів влади на знак протесту проти закриття одного з найбільших файлових ресурсів.

### **Діяльність ЄС**

На відміну від традиційних загроз європейській безпеці (наприклад, міжнародна торгівля людьми, наркотиками тощо), протиправна діяльність в Інтернеті характеризується низкою особливостей – у більшості випадків джерела кібератак неможливо відстежити та встановити, атаки проводяться швидко та приховано. Відсутність кордонів у віртуальному просторі може призвести до того, що атака на одну з країн ЄС може завдати значної шкоди для цілої організації. Це обумовлює необхідність розробки нових механізмів протидії кіберзагрозам.

Впродовж виступу на Всесвітньому економічному форумі в Давосі у січні 2013 року комісар ЄС з цифрової політики Н.Кроес наголосила, що однією із найбільш поширених помилок є невірне тлумачення кібербезпеки як виключно технічного завдання. Головним суб'єктом забезпечення безпеки кіберпростору в інтересах бізнесу та суспільства є держава. Покращення ефективності кібербезпеки

повинно відбуватися на всіх рівнях та розглядатися як стратегічне загальноєвропейське завдання.

Діяльність органів Євросоюзу по забезпеченню безпеки кіберпростору зосереджена у трьох ключових напрямках:

- розвиток нормативно-правової бази;
- створення інституціональних структур;
- проведення інформаційних освітніх кампаній серед державних службовців та населення країн-членів організації.

### **Нормативно-правова база ЄС**

На сьогодні в ЄС створено мінімально необхідну нормативно-правову базу з питань захисту кіберпростору. Незважаючи на значний прогрес у цьому питанні, готовність політичної організації та окремих країн-учасниць до протидії потенційним кіберзагрозам оцінюється експертами як недостатня. Це, зокрема, підкреслюється у резолюції Європарламенту “З питань кіберзахисту та оборони” (Report on Cyber Security and Defence) №2012/2096(INI) від 22 листопада 2012 року. В резолюції особливо наголошується на зростанні небезпеки використання віртуального простору терористичними організаціями (кібертероризм), які володіють потенціалом проводити кібератаки з критичними для ЄС наслідками.

Основними недоліками системи кібербезпеки ЄС є:

- відсутність єдиної європейської системи реагування на кібератаки;
- відсутність чіткого уніфікованого категорійного апарату, відмінність національних стандартів у сфері кібербезпеки;
- недостатній рівень координації діяльності між наднаціональними та національними цивільними та військовими органами, що призводить до дублювання їх завдань;
- низький рівень обміну інформацією про кіберінциденти між державами;
- недостатній рівень державно-приватного співробітництва, що обумовлено низькою зацікавленістю приватного сектору надавати інформацію про кіберінциденти;
- значна диспропорція рівня готовності до протидії кіберзагрозам на національному рівні. На сьогодні тільки 10 із 27 країн ЄС відпрацювали національні стратегії кібербезпеки. Найбільш захищеними країнами є Данія, Великобританія, Фінляндія, Швеція та Нідерланди;
- недостатній рівень фінансування. На теперішній час тільки одна країна дотрималася домовленості про виділення 2% національного оборонного бюджету на проведення науково-дослідних робіт у сфері

кібербезпеки, а п'ять країн взагалі не виділили кошти на виконання цих робіт.

З метою усунення зазначених недоліків в ЄС триває розробка єдиного стратегічного документу з питань забезпечення безпеки кіберпростору – “Стратегії кібербезпеки ЄС”, яку заплановано представити Єврокомісіїю у лютому 2013 року. Як зазначила Н.Кроес, документ представить зрозумілий підхід до питання кібербезпеки на європейському та національному рівнях та визначатиме новий механізм співробітництва між державами для запобігання та протидії транскордонних кіберзагроз.

Основні положення проекту “Стратегії кібербезпеки ЄС” передбачають:

- розробку всіма країнами-членами Євросоюзу національних стратегій кібербезпеки;
- обов’язкову ратифікацію всіма країнами-членами політичної організації “Конвенції Ради Європи про кіберзлочинність” від 2001 року, як основного міжнародного правового інструменту протидії злочинності у кіберпросторі;
- запровадження єдиного переліку стандартів готовності країн до протидії кіберзагрозам;
- обов’язкове інформування європейськими компаніями визначеного національного органу про виявлені кіберінциденти;
- покращення синергії між цивільним та оборонним секторами.

#### **Інституціональні структури ЄС**

Для збільшення спроможності Євросоюзу, країн-членів політичної організації та комерційних структур протистояти загрозам інформаційної та мережевої безпеки у вересні 2005 року розпочала роботу “Європейська агенція мережевої та інформаційної безпеки” (European Network and Information Security Agency). До основних завдань Агенції входять:

- розробка рекомендацій Єврокомісії та країнам-членам організації щодо покращення інформаційної безпеки;
- збір та узагальнення інформації про кіберінциденти;
- збільшення рівня інформованості європейського суспільства про ризики у віртуальному просторі.

Агенція здійснює свою діяльність через загальноєвропейську та національні команди по реагуванню на комп’ютерні надзвичайні події (Computer Emergency Response Teams).

З 1 січня 2013 року у складі Європолу розпочав роботу “Європейський центр протидії кіберзлочинності”, основна мета



діяльності якого є захист громадян країн-членів ЄС від зростаючого рівня кіберзлочинності.

### **Інформаційні кампанії ЄС**

З метою покращення рівня інформованості населення країн-членів ЄС про загрози у кіберпросторі у жовтні 2012 року “Європейською агенцією мережевої та інформаційної безпеки” було організовано та проведено пілотний проект “Європейський місяць кібербезпеки”. Проект передбачав проведення рекламних кампаній на телебаченні та радіо, у соціальних мережах, організацію конференцій та круглих столів у таких країнах, як Чехія, Люксембург, Норвегія, Португалія, Румунія, Словенія, Іспанія та Великобританія.

### **Висновки**

Забезпечення безпеки кіберпростору розцінюється Європейським Союзом як ключова передумова подальшого економічного зростання та покращення добробуту суспільства. У зв'язку з цим, політична організація проводить активну діяльність у напрямках розробки необхідної нормативно-правової бази, створення інституціональних структур та проведення інформаційних кампаній з питань кібербезпеки серед населення.

Швидка інформатизація України, масштаби потенційних наслідків від комплексних злочинів у кіберпросторі та незмінність курсу на інтеграцію до Європейського Союзу вимагають від органів державної влади країни якнайшвидше розпочати діяльність по розбудові власної системи кібербезпеки. Першочергові кроки у цьому напрямі повинні передбачати розробку необхідної нормативно-правової бази та підвищення ефективності діяльності відповідних інституціональних структур з урахуванням європейського досвіду у цій сфері.

### **Література**

1. ENISA, Be Aware, Be Secure. Synthesis of the results of the first European Cyber Security Month [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.enisa.europa.eu/activities/cert/security-month/pilots>.
2. European Commission, Cyber security report [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_special\\_399\\_380\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm).
3. European Parliament, Resolution on Cyber Security and Defence [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2012-457>.
4. McKinsey Global Institute, The great transformer: The impact of the Internet on economic growth and prosperity [Електронний ресурс] –

Режим доступу: [http://www.mckinsey.com/insights/mgi/research/technology\\_and\\_innovation/the\\_great\\_transformer](http://www.mckinsey.com/insights/mgi/research/technology_and_innovation/the_great_transformer).

5. Neelie Kroes, Speech: EU Cybersecurity Strategy [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-51\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-51_en.htm).

6. Regulation (EC) No 460/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 establishing the European Network and Information Security Agency, Official Journal L 077 , 13/03/2004 P. 0001 – 0011 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R0460:EN:HTML>.

## **КРУГЛИЙ СТИЛ**

# **ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

### *МОДЕРАТОРИ:*

*Рудніцька Р. М., к. е. н., доц.,  
Чорнобиль І. Є., к. держ. упр.,  
Попов С. А., к. т. н., доц.,  
Катерняк І. Б. к. ф.-м. н.*

## ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧНА ГОТОВНІСТЬ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ДО НОВОВВЕДЕНЬ ЯК ПРОВІДНА СКЛАДОВА ЇХ ІННОВАЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ

На теперішній час в основу стратегічного напрямку реформування державної служби і виконавчої влади покладено державно-управлінські нововведення (далі – ДУН) на всіх рівнях управління [1; 2]. На думку Ю.В. Яківця і П. Штомпки основою рушійних сил соціальних змін радикального та реформістського характеру є креативна (творча, новаторська) активність як саморганізованих колективів, так і окремих індивідів. Уточнюючи і розширюючи типологію (запропоновану П. Штомпкою) рушійних сил з точки зору їх найкращої результативності, можна виокремити креативні дії владного діяча та владної еліти, самоорганізовані дії індивідів.

На особливій значимості кадрового складу інноваційного потенціалу організації (підприємства), зокрема наголошують М.П. Денисенко та інші [3, с. 118–123], А.І. Пригожин [4, с. 115–127], Е. Роджерс [5, с. 303–305]. Як правило, до основних його характеристик відносять володіння працівниками організації інноваційно-орієнтованими можливостями, знаннями, практичним досвідом у певній сфері діяльності: необхідним профілем та рівнем освіти, належною професійною кваліфікацією, здібностями та навичками, відповідним соціально-економічним статусом.

В системі державного (публічного) управління ключовою рушійною силою інноваційного розвитку постає її кадровий склад. У цьому контексті актуалізується його теоретико-практична готовність до інноваційної діяльності. Щодо виявлення наявності останньої, то у 2010-2012 роках були проведені соціологічні дослідження [6, с. 101-111; 7, с. 171–178]. З цього приводу було отримано наступні результати: тільки 12 % опитаних мають безпосередній досвід впровадження ДУН, 41 % респондентів іноді брали участь у нововведеннях, а 47 % практично ніколи не стикалися з їх впровадженням;

За ступенем самооцінки власних знань про ДУН 16,5 % респондентів вважають власний рівень обізнаності достатнім, 47,4 % – більш-менш обізнані, 22,7 % – мало обізнані, а у 13,4 % опитаних це

питання викликало труднощі. Щодо до ступеню обізнаності з предметним полем ДУН відповідно до класифікації інновацій, яка наведена у підручнику «Державне управління» [8, с. 472], то на повну обізнаність вказала лише незначна частина респондентів. Переважала часткова обізнаність про ДУН, якими постали: нова управлінська технологія – 28,3%; новий метод прийняття рішення – 27,3%; нова організаційна структура – 19,2%; нова форма контролю – 13,1% та новий засіб обробки інформації – 12,1%. Щодо рівня знань про основні ознаки терміну «інновація» за А.І. Пригожиним (як якісна зміна, застосування та поширення), то близько 27% опитаних невірно визначили основні ознаки інновації. Серед решти респондентів вірно всі три ознаки зазначили лише 6,2%, дві ознаки – 14,4%, одну – 52,6%. Розподіл за відповідями відбувся наступним чином: ознака «якісна зміна» вказана у 20,3% з усіх варіантів відповідей респондентів, ознака «застосування» – у 9,3%; ознака «поширення» – у 3,8%.

Щодо основних джерел інформування про ДУН та докладність викладення їх сутності, то респонденти вказали, що:

– основними джерелами інформування є: викладачі Інституту (29,0%); засоби масової інформації (28,2%); керівні документи – 18,7%; колеги по роботі – 11,1% та їх керівники – 4,8%; знайомі та спеціалізовані видання – по 3,2%. До останніх респонденти віднесли журнали «Вісник державної служби України», «Бюрократ» та газети «Урядовий кур'єр», «Голос України». Мережу Інтернет, підручники та міжособистісні зв'язки (досвід батьків - службовців органів влади) вказали 1,6% респондентів від їх загальної кількості;

– докладне висвітлення сутності ДУН респонденти отримують від: ЗМІ – 31,2%; обміну досвідом колег, які впровадили нововведення – 27,5%; викладачів інноваційного менеджменту – 21,7%; а також з спеціальних настанов – 10,9% та реклами – 5,8%.

Підсумовуючи проведений аналіз, можна зазначити, що наявна теоретико-практична готовність службовців органів публічного управління до інноваційної діяльності не є достатньою. Це пов'язано з: стриманим проведенням інноваційних змін в практиці державного (публічного) управління (на це вказує також обмеженість міжособистісних зв'язків з приводу ДУН); недостатнім рівнем теоретичної обізнаності з засадами інноваційної діяльності; відсутністю належного інформаційно-аналітичного забезпечення інноваційних змін. Якщо викладач Інституту виступає основним інформаційним джерелом про ДУН, що є позитивним фактором для їх популяризації та забезпечення успішності їх впровадження, то надто обмежене посилення респондентів

на відповідні підручники, навчальні посібники, інші інформаційно-методичні матеріали вказує на те, що інноваційна теорія не є актуальною в навчальному процесі. Про це свідчить також посилення респондентів на те, що ЗМІ найбільш докладно висвітлюють сутність ДУН.

### **Література**

1. Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”: Указ Президента України № 504 від 27 квітня 2011 р. [чинний] / [Електронний ресурс] – 2011. – (Нормативно-правовий документ Адміністрації Президента України. Указ). – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>

2. Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”: Указ Президента України № 187 від 12 березня 2012 р. [чинний] / [Електронний ресурс] – 2012. – (Нормативно-правовий документ Адміністрації Президента України. Указ). – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>

3. Провайдинг інновацій [Текст] : підручник / М.П. Денисенко, А.П. Гречан, М.В. Гаман та ін. ; за ред. М.П. Денисенка. – К. : Видавничий дім “Професіонал”, 2008. – 448 с.

4. Пригожин А.И. Нововведения: стимулы и препятствия (Социальные проблемы инноватики) [Текст] : монографія / А.И. Пригожин. – М. : Политиздат, 1989. – 271 с.

5. Роджерс Е.М. Дифузія інновацій [Текст]:/ Е.М. Роджерс ; пер. з англ. В. Старка. – К. : Вид. дім “Києво-Могилянська академія”, 2009. – 591 с.

6. Удосконалення інноваційно-орієнтованого професійного навчання службовців органів публічного управління вінницької області [Текст] : заключний звіт про НДР / Наук. керівник С.А. Попов ; № держреєстрації 0110U006242.– Одеса, 2010. – 239 с.

7. Попов С.А. Освітня гетерофільність службовців органів публічного управління та їх інноваційний потенціал [Текст]/ С.А. Попов, І.О. Дишлевий // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць ДРІДУ НАДУ. – 2012. – Вип. 3(14). – С. 171 – 178.

8. Мельник А.Ф. Державне управління [Текст] : підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна ; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с.

Войтик О. Є.,  
Мазій Н. Г.  
м. Львів

## УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

З моменту набуття незалежності України недостатня увага приділялася формуванню державної регіональної політики. Це можна назвати однією із причин стримування розвитку та стабільності в державі, що в свою чергу ускладнило умови для зміцнення позицій України у міжнародному співробітництві

Розвиток передачі регіонам соціально-економічної самостійності відбувається разом з становленням економіки України. Це є відповідальність місцевих органів влади за зростання добробуту населення та використання потенціалу територій.

Серед багатьох аспектів виділяють ті, які, послідовно, чітко описані та проаналізовані. Тому тут можливо виявити ті тенденції та фактори регіонального розвитку, які їх спричинили.

Важливими ми виділяємо соціальні та інноваційні аспекти регіонального розвитку:

- забезпечення росту добробуту громадян;
- адаптація управлінців до ринкових відносин;
- нові можливості для взаємовигідного співробітництва з іншими регіонами,

Це дасть можливість забезпечити досягнення якісно нового рівня ефективності і конкурентоспроможності економіки та життя населення на основі запровадження єдиних соціальних норм і стандартів.

Нерівномірність регіонального розвитку і рівня життя населення створює передумови для соціальної напруги в суспільстві, загрожує територіальній цілісності країни, стримує динаміку соціально-економічних показників, уповільнює ринкові перетворення та знижує їх ефективність.[1]

У зв'язку з цим державна регіональна політика повинна бути спрямована на створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів як основи їх динамічного розвитку та усунення значних міжрегіональних диспропорцій.

Основними **принципами реалізації державної регіональної політики**, що відображають специфіку сучасних соціально-економічних умов розвитку регіонів України є:

– системності (сучасний регіон повинен розглядатися одночасно і як цілісна система, і як невід’ємна частина української держави);

– єдності економічного та соціального ефектів (розкриває взаємозалежність та кореляцію чинників економічного зростання);

– відповідності світовим пріоритетам розвитку (врахування трьох основних стратегічних орієнтирів: інноваційність економіки; соціалізація;

– гуманізація та екологізація процесів регіонального розвитку;

– взаємоузгодженість галузевих та територіальних пріоритетів розвитку з метою підвищення конкурентоспроможності територій);

– наступності в часі (суть якого полягає в діалектичній взаємодії двох протилежностей – стабільності й динамізму) [2].

Найголовнішим із принципів державного управління регіонів є розподіл влади між центром і регіонами та діяльність у них, що становить предмет політики держави стосовно регіонів.

Для ефективного функціонування регіонів держава повинна діяти так, щоб вирівняти умови діяльності їх стану.

Потрібно створити оптимальні умови самостійності регіонів, вжити заходів (організаційних, правових, економічних) і забезпечити процес регіонального розвитку країни та міжрегіональних зв’язків.

Необхідно створити засади виваженої державної регіональної політики (далі - ДРП), бо передчасна економічна самостійність регіонів без забезпечення правового поля матиме здебільшого політичний характер, коли регіону буде відведено роль пасивного спостерігача за перебігом економічних процесів на його території. Щоб уникнути такої ситуації, важливо визначити регіональну політику держави з погляду розподілу влади між центром і регіонами, котрий характеризує її як сукупність організаційно-правових та економічних заходів, що їх здійснює держава у сфері регіонального розвитку країни відповідно до її поточних і стратегічних цілей. Такі заходи скеровуються на стимулювання ефективного розвитку регіонів, раціональне використання ресурсів, створення нормальних умов життєдіяльності населення, гарантування екологічної безпеки та вдосконалення територіальної організації суспільства[4].

Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. №1001, визначила, що політика регіонального розвитку в Україні на сучасному етапі базуватиметься за такими основними принципами: програмування; концентрації; синхронізації дій



(„синергії”); додатковості; субсидіарності; збалансованого розвитку; партнерства, єдності [5].

“Мета цієї Стратегії полягає у визначенні ключових проблем регіонального розвитку, пріоритетів державної регіональної політики з точки зору загальнонаціональних потреб та інтересів на період до 2015 року”.

Регіональна політика спрямована на вирішення важливих проблем регіонального розвитку, пов’язаних із трансформацією структури господарської діяльності, вдосконаленням територіальної організації виробництва і розселення, раціональним використанням природно-ресурсного потенціалу, охороною навколишнього середовища. Важливим є вирішення демографічних і соціальних проблем, особливо підвищення народжуваності населення, поліпшення його здоров’я, зниження рівня безробіття, збільшення обсягів доходів, розвиток соціальної сфери. Актуальними є регіональні проблеми, пов’язані з невідповідністю між стандартами і рівнем підготовки кадрів у сфері освіти і науки, раціональним використанням науково-інтелектуального та інноваційного потенціалу, продуктивністю праці[6, с. 59-60].

Регіональна політика ЄС “відповідає бажанню простих людей, аби рішення, що їх зачіпають, ухвалювалися не лише далекими центрами влади... але й на місцевому рівні”, - зазначила Данута Гюбнер, виступаючи на VI Міжнародному економічному форумі “Співпраця регіонів задля економічного розвитку”, що відбувся у Львові 5-6 жовтня 2006 р.

**Основою регіональної політики ЄС є шість ключових принципів**, які імплементуватимуться у регіональні стратегії країн-учасниць та держав, що входитимуть у спільний європейський економічний простір:

– децентралізація (перерозподіл повноважень регіонам з метою ефективного використання внутрішнього потенціалу, заохочення регіональних ініціатив та розмежування функцій і повноважень між різними рівнями управління в ЄС);

– субсидіарність (надання стількох повноважень регіонам, скільки вони самі вважають доцільним, посиленням для себе для забезпечення ефективного їх виконання);

– концентрація (накопичення засобів фондів у тих регіонах, які найбільше цього потребують);

– програмний підхід (надання переваг завершеним проектам, у яких брали участь місцеві органи влади і які передбачають комплексний розвиток певних територій);

- партнерство (тісна взаємодія та співробітництво різних гілок влади);
- компліментарність (запобігання споживчих настроїв у депресивних регіонах, які потребують відповідної допомоги з боку евроструктур) [3, 13].

Для України пріоритетним є співробітництво з Європейським Союзом та їхня регіональна політика, яка сприятиме розвиткові українських регіонів, зробити слабші регіони більш привабливими, місцями, де можна було б добре жити і працювати.

### **Література**

1. Постанова Кабінет Міністрів України від 21 липня 2006 р. N 1001 Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року
2. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть: нові пріоритети. – К.: Наукова думка, 2006. – 515 с.
3. Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України: Проект Київського центру Ін-ту Схід-Захід. / С. Максименко, Є. Кіш, М. Лендбел, І. Студенніков; за ред. С. Максименка. – К.: Логос, 2000. – 72 с.
4. <http://www.allbest.ru>
5. Україна: прогноз розвитку продуктивних сил / С.І. Дорогунцов, Б.М. Данилишин, Л.Г. Чернюк та ін. – К.: РВПС України НАН України, 1998. – Т. 1. – 163 с.
6. Баян А. В. Пріоритетні напрями регіональної політики Європейського Союзу // Вісник аграрної науки. - 2005. - № 3. - С.59-61.

**Гладун Ю. Я.**  
*м. Львів*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ ЧЕРГОВИХ ЧАСТИН МІСЬКРАЙОРГАНІВ ГУ МВС УКРАЇНИ У ЛЬВІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ**

У контексті реалізації завдань модернізації державного управління та з метою зміцнення законності в органах і підрозділах внутрішніх справ України при прийманні, реєстрації та розгляді заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються, удосконалення координації діяльності структурних підрозділів Міністерством внутрішніх справ України наказом 19.11.2012 МВС України № 1050

затверджено “Інструкцію про порядок ведення єдиного обліку в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події”.

Згідно п.1.3 інструкції під термінами **“єдиний облік”**, **“прийняття”**, **“реєстрація”** заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, які застосовані в цій Інструкції, слід розуміти:

**єдиний облік** - це прийняття та реєстрація органами та підрозділами внутрішніх справ заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події;

**“прийняття”**- дії службових осіб органів внутрішніх справ при одержанні заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події;

**“реєстрація”** - присвоєння кожній отриманій заяві і повідомленню про вчинення кримінального правопорушення та іншої події порядкового номера і фіксація у відповідних облікових документах стислих даних про заяви і повідомлення про кримінальні правопорушення та інші події.

У чергових частинах ОВС МВС України ведеться журнал єдиного обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події (журнал ЄО). До цього журналу вносяться стислі і вичерпні дані про те, коли надійшла заява чи повідомлення про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, хто, коли і в якій формі повідомив про вчинене кримінальне правопорушення та іншу подію, що і коли трапилось, час та дату реєстрації, які заходи вжиті за заявою чи повідомленням про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, ким та кому доручено розгляд заяви чи повідомлення про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, час та дату отримання заяви чи повідомлення про вчинені кримінальні правопорушення та інші події для внесення відповідних даних до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

З метою забезпечення вдосконалення контролю за станом обліково-реєстраційної дисципліни при прийманні та реєстрації в органах і підрозділах внутрішніх справ, Штабом ГУМВС України у Львівській області разом із фахівцями УІАЗ опробовано та впроваджено нову електронну автоматизовану інформаційно-пошукову систему, в яку вносяться вичерпні дані про звернення громадян, членів слідчо-оперативної групи, що виїжджали на місце події, перелік осіб, які мають відношення до даної події (потерпілий, затриманий, та ін.), серія, номер, модель та опис викрадених речей, відмітки про особу, якій доручено розгляд матеріалів, відомості про результати розгляду по матеріалів ЄО.

Застосування нової автоматизованої інформаційно-пошукової системи відкрило нові можливості для роботи, в першу чергу це прив'язка особи до бази даних інтегрованої інформаційно-пошукової системи, яка дає можливість отримати вичерпну інформацію на особу, яка вже перебувала в ОВС, прив'язка номерних речей по всіх наявних обліках, оперативне інформування всіх підрозділів про викрадене майно, спрощена можливість отримання звітів, інформації по будь-яким критеріям, негайне отримання розширеного та всебічного аналізу між всіма обліками (крадіжки певного типу за визначений період, по особі, речам тощо), використання інформації різних ОВС, розмежування доступу до різного роду інформації для різних користувачів.

У зв'язку з тим, що база даних та програмне забезпечення знаходиться на одному централізованому сервері це дає надійність та захищеність інформації (неможливо видалити бази даних при виході з ладу абонентського комп'ютера, програмних, апаратних збоїв), простота використання (немає необхідності встановлювати на комп'ютери додаткове, громіздке програмне забезпечення), оперативність отримання інформації з МРВ про події та реагування на неї (відразу після введення інформації без використання передачі засобами електронної пошти), можливість централізованого контролю за введеною інформацією зі сторони керівництва ГУМВС, інтеграція в єдину інформаційно-пошукову систему, достовірність введеної інформації (дає 100% гарантію її збереження на сервері баз даних), уніфікація інформації (використання стандартних шаблонів для заповнення), можливість інтеграції в єдину систему навігації GPS всіх нарядів ОВС та побудови автоматизованої системи 112 для інформаційної підтримки та забезпечення координації й оперативного реагування всіх сил на загрозові та надзвичайні ситуації.

### **Література**

1. Закон України “Про міліцію” (з змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України – 1991, №4.

2. Наказ МВС України від 19.11.2012 №1050 Про затвердження “Інструкції про порядок ведення єдиного в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події”.

3. Наказ МВС України від 12.10.2009 № 436 “Про затвердження Положення про Інтегровану інформаційно-пошукову систему органів внутрішніх справ України”.

4. Шавиркін Б.Б. Деякі проблеми в організації інформаційного забезпечення ОВС та способи їх вирішення. Проблеми застосування інформаційних технологій, спеціальних технічних засобів у діяльності ОВС ,навчальному процесі, взаємодії з іншими службами. Матеріали науково-практичного семінару 4 грудня 2009 року. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2009.-268 с.

**Зубач Л. Л.**  
*м. Львів*

### **ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ: ДОСВІД ЛЬВІВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ**

На сьогоднішньому етапі розвитку Української держави місцеве самоврядування перебуває у «шпагаті». З одного боку, мешканці мають великі очікування від місцевого самоврядування, оскільки це найбільш наближений до них інститут влади, від якого вимагати найлегше і найлогічніше. З іншої сторони, реалізувати ці очікування надзвичайно складно, оскільки держава все більше йде шляхом централізації та обмеження повноважень, ресурсів та інших можливостей місцевого самоврядування.

Як вийти з цієї ситуації? Видається, місцеве самоврядування навіть за таких обставин повинно показувати свою ефективність та результативність. Адже нікого з мешканців не хвилює відсутність повноважень чи ресурсів, вони вимагають результат. Це впливає із самої природи та сутності місцевого самоврядування, що передбачає забезпечення членів громади гарантованими законодавством послугами. Практика показує, що значна частина усіх публічних послуг надається мешканцям саме органами місцевого самоврядування (житлово-комунальні послуги, освіта, охорона здоров'я, адміністративні послуги) [7].

Ми вважаємо, що ефективна діяльність місцевої влади працюватиме на формування довіри громадян до інституту місцевого самоврядування і об'єктивно спричинить перерозподіл владних повноважень у майбутньому. Тому у сьогоднішніх умовах основною метою органів місцевого самоврядування щодо населення має бути надання якісних послуг з оптимальними витратами при прозорій діяльності та чіткій відповідальності [2].

У літературі використовують у різній інтерпретації термін «послуги» в контексті діяльності органів місцевого самоврядування, а

саме: адміністративні послуги, муніципальні послуги, соціальні послуги, публічні послуги тощо.

У 2012 році був прийнятий довгоочікуваний Закон України «Про адміністративні послуги». Цим законом чітко визначено, що адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [5].

Що стосується муніципальних послуг, то такого поняття ні Конституція України, ні закони України не містять. В той же час цей термін є доволі вдалим, оскільки охоплює усі аспекти діяльності органів місцевого самоврядування. У наукових працях здебільшого використовується наступне визначення: «Муніципальні послуги – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями» [1]. Таким чином, поняття «муніципальні послуги» є значно ширшим і охоплює адміністративні послуги, які надаються органами місцевого самоврядування.

Важливим фактором забезпечення якості надання муніципальних послуг є розробка та впровадження показників (критеріїв) ефективності управління у цій сфері, що даватиме можливість їх постійного покращення. Адже такі показники є одним з інструментів, що використовуються як для самої організації діяльності органів місцевого самоврядування, так і для її якісної оцінки.

Закон України «Про адміністративні послуги» визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг, принципи їх надання, вимоги щодо якості надання адміністративних послуг, доволі детально встановлює порядок та механізми їх надання. Окрім того, стаття 7 закону передбачає, що суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг) [5]. Таким чином, у сфері надання адміністративних послуг сформована певна правова база, яка, з одного боку, дозволяє органам місцевого самоврядування, а з іншого боку, по суті зобов'язує їх до визначення критеріїв ефективності надання послуг.

В частині муніципальних послуг такої правової бази в Україні немає, тому кожен орган місцевого самоврядування йде своїм шляхом

(з тих, хто в принципі працює у цьому напрямку). На нашу думку, доволі якісну модель визначення показників ефективності запропонувала Львівська міська рада, заклавши їх в ухвалу міської ради № 861 від 20.10.2011 «Про затвердження Комплексної стратегії розвитку Львова 2012-2025 рр.» [6]. Вказані у цьому документі показники ефективності спрямовані у першу чергу на визначення рівня ефективності реалізації самої стратегії. Але, безперечно, їх можна використовувати і для оцінки якості муніципальних послуг, які надаються в розрізі реалізації функцій місцевого самоврядування стратегічного характеру.

Отже, Комплексною стратегією розвитку Львова 2012-2025 рр. (далі – Стратегія) визначено три пріоритетні напрямки, на яких повинні зосереджуватися органи міської влади для реалізації Стратегії. При визначенні пріоритетів розробники Стратегії орієнтувалися на найбільш нагальні потреби громади та аналізували досвід різних європейських міст. До кожного пріоритету визначені показники ефективності із зазначенням одиниць вимірів рівня їх досягнення. Наведемо окремі показники ефективності, закладені у Стратегії.

Як бачимо з наведеної таблиці, певна частина показників ефективності безпосередньо стосується надання муніципальних послуг мешканцям міста. Звичайно, ці показники стосуються першочергово стратегічних ініціатив Львівської міської ради, але їх можна використати як основу для розробки системи показників ефективності надання муніципальних послуг, які би стосувалися ширшого спектру діяльності органу місцевого самоврядування.

Окрім того, на порядку денному для органу місцевого самоврядування Львова стоїть питання прийняття окремого розпорядчого акту, який би деталізував та встановлював власні вимоги щодо якості надання адміністративних послуг відповідно до прийнятого закону України.

Підсумовуючи вищесказане, хотілось би зазначити, що на сьогоднішній день в Україні муніципальні послуги надаються в більшості хаотично (несистемно), оскільки відсутнє ефективне планування, чітке окреслення цілей і напрямів їхнього досягнення, а також відсутній аналіз фактичного надання цих послуг, що позбавляє можливості виявлення та подальшого виправлення наявних недоліків.

Робота у цьому напрямку є непростюю, але конче необхідною, оскільки це дозволить на порядок підвищити ефективність та результативність надання муніципальних послуг, реалізації функцій місцевого самоврядування на благо територіальних громад.

Таблиця

№ з/п	Цільові показники (назва)	Значення показників			
		од. виміру	2010 р.	2015 р.	2025 р.
<b>Пріоритет 1 - Місто, в якому комфортно жити, навчатись, працювати</b>					
1	Бюджет міста на 1 мешканця	Дол. США / ос.	310	500	650
2	Рівень задоволеності комунальними послугами	Бали (5-бальна шкала)	2,96	3,4	4,5
3	Рівень задоволеності медичними послугами	Бали (5-бальна шкала)	2,39	3,2	4,5
<b>Пріоритет 2 - Розвинута конкурентна та інноваційна економіка</b>					
1	Валовий Регіональний Продукт на душу населення	Тис. дол. США	13	19	25
2	Рівень прямих іноземних інвестицій на 1 мешканця	Дол. США	761	1840	3470
3	Рівень задоволеності умовами для ведення бізнесу	Бали (5-бальна шкала)	3,15	3,6	4,6
<b>Твердження національних цінностей. Місто традицій, знань, культури, туризму та спорту</b>					
1	Відсоток об'єктів культурної спадщини у задовільному і доброму стані	%	59	70	100
2	Рівень задоволеності освітньою інфраструктурою (дошкільною, шкільною та позашкільною)	Бали (5-бальна шкала)	3,34	3,6	4,5
3	Рівень задоволеності туристичними послугами	Бали (5-бальна шкала)	3,5	4,0	4,5

### Література

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України /авт. упоряд. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003.

2. Бабінова О.О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна // Стратегічні пріоритети, - 2007. - № 2 (3). – режим доступу: [old.niss.gov.ua/book/StrPryor/3/10.pdf](http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/3/10.pdf).



3. Конституція України, Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

4. Моделі ефективності державного управління: монографія / Загорський В.С., Лесечко М.Д., Артим І.І., Рудницька Р.М. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010.

5. Про адміністративні послуги, Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. – режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/print1329895028368248>.

6. Про затвердження Комплексної стратегії розвитку Львова 2012-2025 рр. : ухвала Львівської міської ради № 861 від 20.10.2011. – режим доступу: [http://www.city-institute.org/images/stories/files/strategy\\_last.pdf](http://www.city-institute.org/images/stories/files/strategy_last.pdf).

7. Скороход О.П. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої ради // Стратегічні пріоритети, - 2010. - № 1. – режим доступу: [old.niss.gov.ua/book/StrPryor/St\\_pr14.../7.pdf](http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/St_pr14.../7.pdf).

**Костенко В. О.**  
*м. Кіровоград*

## **ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ПІДСИСТЕМ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

Надійний захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій є одним із першочергових завдань та ключовим показником в оцінці ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (далі – місцеві органи влади).

Для реалізації державної політики у сфері цивільного захисту в державі створена і функціонує єдина державна система цивільного захисту, яка складається з територіальних підсистем та їх ланок (місцеві державні адміністрації, виконавчі органи міських рад, районні у містах та селищні ради), на які покладено завдання щодо здійснення організаційно-управлінських функцій на регіональному рівні.

Відносини місцевих органів влади щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій регулюється Законами України «Про місцеві державні адміністрації» [1] та «Про місцеве самоврядування в Україні» [2]. Аналіз закріплених законодавчих норм

щодо сфери цивільного захисту свідчить, що переважна їх більшість носить декларативний, а не дієвий характер; механізм їх реалізації є надмірно складним; існує недостатня координованість та злагодженість дій між суб'єктами державного управління, що відповідають за виконання заходів цивільного захисту; спостерігається соціальний аспект у виникненні багатьох проблем у цій сфері, що вказує на недостатність проведення роз'яснювальної роботи з населенням; існує обмеженість власних фінансових ресурсів і залежність від державного бюджету, що заважає у повній мірі виконувати усі необхідні профілактичні та першочергові заходи; досить складна ситуація із забезпеченням пожежної безпеки в сільській місцевості через недостатню кількість підрозділів місцевої пожежної охорони; наявність дефіциту професійно підготовлених кадрів; залежність (централізація) по багатьох питаннях від політики спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, що відповідає за реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, як наслідок, від політичної кон'юнктури, та ін.

Досліджуючи різні аспекти системи цивільного захисту України вітчизняні вчені відзначають наявність суттєвих проблем у різних напрямках функціонування системи та вказують на необхідність її модернізації з урахуванням передового європейського досвіду, соціально і техногенно обумовлених потреб держави [3], [4]. При цьому слід зазначити, що діяльність місцевих органів влади щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у галузі знань «державне управління» на даному етапі досліджена недостатньо.

На сьогодні місцеві органи управління потребують значного розширення кола своїх організаційно-правових, управлінських і фінансових повноважень, що дозволить їм більш ефективно, з урахуванням особливостей і реальних потреб територій, здійснювати заходи щодо забезпечення захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій.

Аналіз надзвичайних ситуацій в Україні, масштаби їх наслідків, високий рівень техногенного навантаження та інших ризиків для населення і навколишнього середовища підтверджують, що така важлива державна управлінська система має будуватись виключно на основі науково і практично обґрунтованих положень, на принципах професійного прагматизму, а не політичної доцільності, збалансованості повноважень та солідарності усіх суб'єктів державного управління, що відповідають за виконання завдань і заходів у цій сфері.

На сьогодні на державному рівні у рамках реалізації плану реформ розпочато процес модернізації та вдосконалення національної

системи цивільного захисту. Зокрема, у 2012 році прийнято низку надзвичайно важливих нормативно-правових актів, які повинні забезпечити поступальний рух до розбудови та вдосконалення системи (постанова КМУ від 18 квітня 2012 р. N 606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в мм. Києві та Севастополі державних адміністрацій» [5]; Указ Президента України від 24 грудня 2012 року № 726 «Про реорганізацію Міністерства надзвичайних ситуацій та Державної інспекції техногенної безпеки України у Державну службу України з надзвичайних ситуацій, як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра оборони України» [6]; Указ Президента України від 2 жовтня 2012 року № 5403 – VI «Про затвердження Кодексу цивільного захисту України» [7].

Враховуючи сучасний етап державних перетворень в системі органів виконавчої влади, що відповідають за реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, відкривається широке поле для проведення наукових досліджень та виникає потреба у пошуку і впровадженні нових моделей управління, які б гарантували ефективний захист населення і територій у разі виникнення надзвичайних ситуацій.

### **Література**

1. Закон України «Про місцеві державні адміністрації», Верховна Рада України; Закон від 09.04.1999 № 586-XIV – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Верховна Рада України; Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

3. Приходько Р.В. Організаційно-правовий механізм регулювання сфери захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій / Приходько Р.В. // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр., вип. 3 (34).

4. Труш О.О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів Європейського Союзу / Труш О.О. // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр., вип. 1 (28) та вип. 4 (27).

5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в мм. Києві та Севастополі державних адміністрацій» від 18 квітня 2012 р. N 606 – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/npd/list>.

6. Указ Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2012 р. № 726 - Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/15236.html>.

7. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

**Селютіна Н. Ф.**  
*м. Донецьк*

## **ІНФОРМОВАНІСТЬ ЯК ОСНОВА ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Ефективність управління знаходиться в прямій залежності від інформування всіх суб'єктів цього процесу, тому для суттєвого підвищення результативності державного управління дуже важливим є організація отримання та передачі достовірної інформації. У цих процесах соціологія «виконує й імідж-функцію, яка направлена на збереження чи зміну образу державної організації, створення атмосфери довіри і доброзичливості з боку громадськості, забезпечення інформованості населення про роботу цієї організації» [2].

Складність сучасної соціальної практики, наявність в ній ситуацій ризику і невизначеності об'єктивно обумовлює наукову обґрунтованість прийнятих управлінських рішень. Досягнення сучасної соціології відрізняються різним ступенем зацікавленості в її результатах в різноманітних сферах суспільного життя. Парадоксально те, що одна з найважливіших галузей управління - державне управління та місцеве самоврядування - через об'єктивні і суб'єктивні причини явно в недостатній мірі спрямована на отримання інформації за допомогою сучасних соціологічних методик.

Таким чином, в наявності практична проблема – недостатнє соціологічне забезпечення процесу прийняття управлінських рішень та використання сучасних соціологічних методик в управлінському процесі не лише під час виборчих процесів, і теоретична - дослідження можливостей і шляхів такої популяризації.

Сформульована вище проблема є дуже масштабною. У дані й роботі пропонується звернутись лише до її певної частини. А саме, до використання результатів соціологічного дослідження на прикладі надання адміністративних послуг місцевими владними органами населенню як окремого засобу зворотнього зв'язку під час прийняття

управлінських та кадрових рішень з метою підвищення ефективності управління певною територією, що є вкрай актуальним на сучасному етапі розвитку державного управління та місцевого самоврядування.

*Завдання даної роботи* – акцентувати увагу на важливості соціологічного супроводу процесу прийняття управлінських рішень у сфері державного управління та місцевого самоврядування як один з засобів налагодження зворотнього зв'язку у взаємодії владних органів та населення для підвищення ефективності роботи суб'єктів управління.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Розвиток управлінської культури прямим чином пов'язаний з інформованістю про всі проблеми, явища, процеси, які відбуваються у сфері державного управління та місцевого самоврядування. Інформація – це проміжна ланка, яка пов'язує компетентність і практичну участь громадян в управлінні. Без неї компетентність «зависає», стає безпредметною, а участь в управлінні не набуває бажаної раціональності [1, с. 157].

Сучасні владні органи відповідно до принципів демократії намагаються публічно демонструвати та пояснювати свої рішення та дії, вводять для цього прес-служби, які за допомогою різних комунікаційних каналів інформують населення, але ці дії носять фрагментарний несистемний характер й не завжди відповідають вимогам населення. У такій ситуації з інформацією більшості людей важко мати чітке уявлення про роботу органів влади й, особливо, про їх реальну ефективність. Громадяни не бачать зв'язку управлінських рішень з об'єктивними результатами їх реалізації, знаходяться в полоні старих та нових стереотипів. Звідси може йти відчуження управління, пасивність та байдужість в його сприйнятті.

Для виконання вище сформульованого завдання у даній роботі представлено частину результатів соціологічного дослідження «Оцінка населенням м. Донецьк якості адміністративних послуг, що надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування», яке було проведено у грудні 2010р. соціологічною лабораторією кафедри соціології управління Донецького державного університету управління на замовлення Управління державної служби Голодержслужби України в Донецькій області. Генеральна сукупність - населення м.Донецька. Реалізована вибіркова сукупність районована, квотна складає 400 осіб. Вибірка репрезентує населення міста старше 18 років за віком та статтю.

*Загальна інформованість респондентів* у їх власних оцінках про надання їм адміністративних послуг органами влади представлено на рис.1. Треба зазначити, що повністю інформованими вважають себе

дуже мало донеччан (5,8%). Це може пояснюватись або недостатньою діяльністю органів влади щодо інформування громадян, або небажанням людей звертатись по адміністративні послуги через слабку результативність звернень, або відсутністю необхідності в отриманні послуг, останнє малоімовірне.

Значно змінюється ситуація у випадку, коли ця послуга стосується людини безпосередньо – 38,5% мешканців Донецька вважають себе обізнаними щодо надання адміністративних послуг. Кожному п'ятому респонденту було важко відповісти на питання. Це може бути наслідком того, що деякі люди не здогадувались, що вони є «споживачами» адміністративних послуг або загалом не користувались ними. Отже, щодо інформованості можна сказати, що населення Донецька оцінює себе більше інформованим (44,3%), ніж не інформованим (34,4%), але до наявності повної інформованості треба ще докладати окремих цілеспрямованих зусиль, про що свідчить і 21,3% респондентів, які не змогли визначитись з відповіддю. Зрозуміло, що за умов низької інформованості населення рідко звертається по адміністративні послуги і, відповідно, має частіше емоційні судження, які здебільше базуються на чутках, знаходяться під владою стереотипів і не мають раціонально обґрунтованих думок щодо якості адміністративних послуг, основаних на власному досвіді.

Розподіл відповідей у питанні про загальну інформованість населення майже повністю дублюється і у результатах наступного питання, де конкретизується *інформованість щодо суб'єкта та механізму надання адміністративних послуг*.

Для визначення ефективних каналів інформування респондентам було запропоновано обрати не більше трьох варіантів відповідей з певного переліку саме тих каналів, якими вони користуються (рис. 2). Більш ефективним каналом інформування було визнано неформальне спілкування з друзями та знайомими (50,4%), друге місце посіли ЗМІ (газети, радіо, телебачення) – 46,1%, третє та четверте місця поділили формальні канали інформування – особиста бесіда з працівником закладу (42,5%) і телефонна розмова з працівником установи (25,3%). Майже кожний сьомий респондент користувався інформаційними стендами.

На відкрите питання щодо *власного досвіду* отримання адміністративних послуг від органів влади відповіло 40% від опитаних респондентів. Максимальна кількість відповідей стосується оформлення та отримання пенсії і, відповідно, пенсійний фонд посідає перше місце у рейтингу державних закладів, які надають адміністративні

послуги, за ним йдуть управління праці та соціального захисту та райвиконком. Такі органи місцевого самоврядування як міська рада, міськвиконком, районна рада в рівній мірі згадуються респондентами. Органи обласного рівня (облдержадміністрація та облрада) названі одноразово.

Таким чином, населення м. Донецька частіше звертається за отриманням адміністративних послуг до органів місцевого самоврядування. Це пов'язано і з характером адміністративних послуг, які надають органи влади різного рівня, і з близькістю діяльності органів місцевого самоврядування до нагальних проблем громадян.

Мешканці Донецька не вважають відмінним *інформування* населення з надання адміністративних послуг владними органами. Тільки біля 10% відповіли, що вони отримують повну інформацію. Респонденти з вищою освітою відчують більшу нестачу інформації, а серед вікових категорій, молодь та люди похилого віку низько оцінюють діяльність органів влади щодо інформування населення з надання адміністративних послуг.

Кожен четвертий з респондентів не в змозі визначитись із своєю оцінкою стосовно якості процесу інформування й більше третини дають негативну оцінку. Це серйозний сигнал для владних органів: більше половини донеччан не задоволені комунікацією між місцевою владою та населенням.

*Висновки.* Загальний стан *інформованості* населення щодо процесу надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування не можна назвати відмінним. Це пояснюється тим, що певна категорія респондентів не визначає отримані від органів влади послуги як адміністративні; недостатня діяльність органів влади в напрямку інформування громадян; поширене небажання громадян звертатись до органів влади через слабку результативність звернень, великі витрати часу та психологічних ресурсів.

Основними *каналами інформування* населення є певний симбіоз формальних та неформальних комунікаційних каналів, таких як спілкування з друзями та знайомими, ЗМІ, особиста бесіда з працівником закладу. Сучасні канали комунікації з використанням Інтернету не визначені як дієві серед основного складу населення, але спостерігається зростання попиту на цей канал комунікації, значна частина молоді складає вагомую базу сучасних і особливо майбутніх користувачів On-line технологій.

У ході дослідження виявлено серйозні проблеми з *обізнаністю респондентів* у визначенні переліку, суб'єкта та механізму

адміністративних послуг, про що свідчить велика кількість відповідей «важко відповісти». Зіставлення відповідей приводить до висновку про недостатність знань у сфері соціальних практик взаємодії населення та органів влади.

При побудові рейтингу найпопулярніших адміністративних послуг з'ясовано, що населення Донецька частіше зверталось за отриманням адміністративних послуг до органів місцевого рівня, що було обумовлено специфікою їх повноважень та функцій.

Отже, ефективність комукаційного зв'язку в управлінському процесі залежить від дій всіх учасників. Тому рівень компетентності і інформованості населення формується не лише в односторонньому напрямку від органів влади до громадян, а припускає також і розвиток зацікавленості самих громадян в участі в діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування або в безпосередньому веденні управлінських справ.

### **Література**

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Г. В. Атаманчук / Курс лекцій. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с. ISBN 5-7260-0843-Х.

2. Зинченко Г.П. Социология на службе управления. [http://www.erudition.ru/referat/ref/id.53744\\_1.html](http://www.erudition.ru/referat/ref/id.53744_1.html).

**Тимошенко І. О.**  
*м. Рівне*

### **НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

Програмою економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» індикаторами досягнення належного рівня інноваційно-інвестиційного розвитку визначено збільшення частки інноваційно активних промислових підприємств з 10,7% до 25,0%, підвищення наукоємності ВВП з 0,95% до 1,5% [4].

Разом із тим, стан інноваційно-інвестиційних процесів в Україні характеризується наявністю низки проблем:

– незначний обсяг реалізованої інноваційної продукції. У 2011 році 1043 промислові підприємства України реалізували інноваційної



продукції на суму 42,4 млрд.грн., що становить усього 3,8 відс. від загального обсягу промислової продукції, а обсяг імпорту високотехнологічної продукції значно перевищує обсяг її власного виробництва [1];

– низький рівень інноваційної активності промислових підприємств. За часткою підприємств, що займалися інноваціями, Україна значно поступається розвиненим країнам. Так, якщо в Україні у 2011 році інноваційною діяльністю займалися 16,2% обстежених органами статистики промислових підприємств, то у ЄС середній показник частки інноваційно активних підприємств становить 51,6%;

– низький рівень підприємницької активності в інноваційній сфері малого бізнесу, який є найбільш масовою, динамічною та гнучкою формою організації підприємств [5]. В Україні малий бізнес поки що не виконує цієї функції, оскільки лише 18% малих промислових підприємств України є інноваційно активними, тоді як, наприклад, у Польщі – понад 30% [6].

Серед основних причин погіршення стану справ у інноваційно-інвестиційній сфері:

1. Відсутність системності у питаннях фінансово-економічного стимулювання залучення інвестиційних ресурсів в інноваційні процеси, що властиве не лише для питань прямої фінансової підтримки проєктів, але й для законодавчо-нормативного врегулювання фіскальних та інших мотиваційних стимулів. Останнім прикладом такого фрагментарного підходу є нещодавно прийнятий Закон України «Про індустриальні парки», яким передбачено низку стимулів для інвесторів індустриальних парків в Україні, проте на практиці вони не працюють через традиційне зволікання із прийняттям необхідних підзаконних нормативних актів Кабінетом Міністрів України [3].

2. Мінімальний обсяг фінансування наукової діяльності з державного та місцевих бюджетів. У 2011 році питома вага загального обсягу виконаних наукових та науково-технічних робіт у ВВП України становить 0,79%, що є найменшим показником за всю історію статистичних спостережень з 1996 року.

3. Суттєві вади у системі адміністрування інноваційно-інвестиційної діяльності, завдання якої полягає у забезпеченні належного регулюючого впливу у сфері інновацій та інвестицій, а також створенні стимулів для інвестування в інновації.

4. Несформованість у повній мірі інституційних та фінансових умов для розвитку інноваційної інфраструктури (технопарків,

високотехнологічних інноваційних підприємств, венчурних фондів тощо).

5. Недосконалість інституційного забезпечення трансферу технологій, невизначеність організаційно-правових засад функціонування кластерів, що перешкоджає розвитку науково-дослідної та технологічної кооперації в інноваційній сфері.

Низка необхідних до прийняття управлінських рішень (правові, інституційно-адміністративні та фінансово-бюджетні) продемонстровано табл. 1.

Таблиця 1

**Ключові напрямки удосконалення державного управління інноваціями**

<b>Інструменти прийняття управлінських рішень</b>	<b>Ключові напрямки удосконалення</b>
Правове забезпечення	<ul style="list-style-type: none"><li>– законодавче закріплення функцій, повноважень та сфери відповідальності усіх органів державного управління у сфері інновацій;</li><li>– законодавче унормування функціонування «кластерної моделі» та венчурного фінансування.</li></ul>
Інституційно-адміністративні заходи	<ul style="list-style-type: none"><li>– запровадження європейських стандартів управління інноваційними інституціями;</li><li>– децентралізація управління інноваціями;</li><li>– створення дієвих дорадчих структур для координації дій на загальнодержавному та регіональному рівнях;</li><li>– перехід до функціонального принципу державного управління інноваціями;</li><li>– забезпечення належного моніторингу та контролю за їх виконанням заходів у інноваційній сфері;</li><li>– розвиток інноваційної інфраструктури, кластерів, венчурних фондів та удосконалення питань трансферу технологій;</li><li>– розвиток інноваційної культури.</li></ul>
Фінансово-бюджетна підтримка	<ul style="list-style-type: none"><li>– концентрація обмежених інвестиційних ресурсів держави та регіону на ключових інноваційних пріоритетах;</li><li>– запровадження механізмів венчурного фінансування;</li><li>– відновлення стимулювання діяльності технопарків та кредитно-фінансової підтримки інноваційних проектів;</li><li>– запровадження комплексу податкових стимулів.</li></ul>

Джерело: систематизовано автором.

Заходи з удосконалення управління інноваціями слід розглядати у єдиному комплексі із напрямками реформування системи державного управління та наукової сфери. На думку автора, удосконалення управління у сфері інновацій має відбуватися за наступними напрямками:

1. Впровадження європейських стандартів управління в державних установах з метою підвищення рівня керованості інноваційною сферою: визначення норм та процедур з метою запобігання дискреційного прийняття управлінських рішень; регулярний контроль та моніторинг організацій, процедур і стандартів із залученням громадськості, дорадчих органів; застосування деонтологічних правил державними службовцями та причетними до виконання державних функцій особами.

2. Гарантування права власності відповідно до міжнародних стандартів, створення системи надійного правового захисту майнових та інших прав інвесторів

3. Чітке визначення механізму координації та відповідальності за реалізацію інноваційно-інвестиційної політики, у якому ключова роль відводиться Міністерству економічного розвитку і торгівлі України, із функціональним окресленням сфер компетенції Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України і Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами.

4. Посилення ролі стратегій та програм розвитку у сфері наукових досліджень, інновацій шляхом реалізації визначених програмних пріоритетних напрямів, загальнонаціональних і регіональних проектів, із використанням усіх доступних форм та методів державної підтримки. Одним із найважливіших факторів успішності цього заходу є безумовне забезпечення декларованих обсягів державної підтримки із запровадженням механізму відповідальності за їх недотримання.

5. Структурування процесу встановлення загальнонаціональних та регіональних пріоритетів на основі прогнозно-аналітичних досліджень та новітніх технологічних тенденцій.

6. Регулярні обстеження інноваційної діяльності відповідно до європейської методології CIS мають стати одним із головних джерел інформації про стан розвитку інноваційної сфери.

7. Запровадження ефективної системи звітності, оцінки та моніторингу інноваційного розвитку із наданням загальнодержавним і регіональним показникам інноваційно-інвестиційної діяльності більш вагомого статусу при здійсненні оцінки управлінських дій органами виконавчої влади.

8. Розробка комунікаційної платформи з метою отримання доступу вітчизняних суб'єктів досліджень та інновацій до головних

джерел інформації, таких як Європейське інноваційне табло, ERAWATCH, Europe INNOVA. Ця функція може бути покладена на Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України із його розвиненою регіональною мережею Центрив науково-технічної та економічної інформації.

З метою удосконалення фінансово-бюджетних механізмів стимулювання інноваційно-інвестиційних процесів необхідно:

1. Забезпечити концентрацію обмежених інвестиційних ресурсів держави на ключових пріоритетах розвитку, усунути розбіжності між встановленими цілями державної інноваційної політики та фактичними заходами з її реалізації. У широкому сенсі питання полягає у перегляді процесу формування державного і, відповідно, місцевих бюджетів, які мають бути орієнтовані на розвиток, а не на «проїдання», відповідно до усталеної багаторічної традиції.

2. Відновити стимулювання діяльності технопарків шляхом внесення змін до Податкового кодексу України, передбачивши включення спеціального режиму оподаткування технопарків до переліку спеціальних податкових режимів, зокрема щодо:

зрахування на спеціальний рахунок інноваційних підприємств, що реалізують інноваційні проекти в межах технопарків, 50% від податку на прибуток, що був одержаний від виконання інноваційних проектів; застосування податкового векселя на суму податкового зобов'язання з податку на додану вартість за умови імпорту нового устаткування, обладнання та комплектуючих.

3. Відновити дію комплексу інструментів фінансово-кредитної підтримки інноваційної діяльності малих підприємств на конкурсних засадах, у тому числі у формі венчурного фінансування за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів.

4. Забезпечити фінансування заходів, спрямованих на розвиток інноваційної інфраструктури, шляхом передбачення у Державному бюджеті України фінансування заходів Державної цільової економічної програми «Створення в Україні інноваційної інфраструктури на 2009–2013 роки» [2].

5. Запровадження податкового стимулювання інноваційної діяльності як одного із важливих методів непрямої державної підтримки.

### **Література**

1. Наукова та інноваційна діяльність в Україні. Статистичний збірник / Державна служба статистики України // ДП «Інформаційно-видавничий центр Держстату України». – К., 2012. – 305 с.

2. Про затвердження Державної цільової економічної програми “Створення в Україні інноваційної інфраструктури” на 2009 - 2013 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 травня 2008 року № 447 [Електронний ресурс] // Кабінет Міністрів України – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP080447.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP080447.html)

3. Про індустральні парки: Закон України від 21 червня 2012 року № 5018-УІ [Електронний ресурс] // Верховна Рада України – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5018-17>

4. Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: Указ Президента України від 12 березня 2012 року № 187/2012 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187/2012>

5. Щодо першочергових заходів з активізації інноваційної діяльності в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс] // Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/654/>

6. Business and innovation services. European commission [Електронний ресурс] / Режим доступу: [http://ec.europa.eu/cip/eip/business-innovation-services/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/cip/eip/business-innovation-services/index_en.htm)

**Якименко Б. М.**  
*м. Київ*

## **ФІНАНСОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ**

Забезпечення розвитку регіонів передбачає надання їм значної економічної самостійності, а це, у свою чергу, вимагає формування принципово нового механізму фінансових відносин та управління, що базується на принципах самодостатності, територіального самоврядування, самофінансування, самозабезпечення та самовідтворення на фоні забезпечення цілісності і керованості усього господарського комплексу країни.

Жодна соціально-економічна система, якою по суті є регіон, в сучасних умовах не може бути повністю замкненою й незалежною від інших систем, проте цілком може бути в певній мірі самодостатньою. Самодостатність у цьому контексті слід розглядати як стан, у якому регіон здатний самостійно підтримувати на

належному рівні своє функціонування та забезпечувати виконання покладених на місцеву владу функцій і повноважень. У науковій літературі відзначається, що для самодостатності економічних систем необхідно, щоб потреба в ресурсах хоча б на дві третини реалізовувалася за рахунок внутрішніх ресурсів (самофінансування, самоокуповування, самозабезпечення).

Говорячи про забезпечення самодостатності регіону як складної системи економічних, політичних, соціальних та інших взаємозв'язків слід обов'язково зважати не лише на підтримання його життєдіяльності при мінімізації залежності від центральних органів влади, треба говорити й про подальший самостійний економічний розвиток, відкриття додаткових можливостей для розширеного відтворення, ефективного використання власних ресурсів, якісного задоволення потреб жителів цієї території, на що, насправді, і націлена державна політика [6].

Успішний економічний розвиток можливий лише на основі використання та запровадження техніко-технологічних, організаційних, структурних, інституціональних інновацій, адже саме вони створюють конкурентні переваги регіону і країни [3, с. 19], забезпечують майбутній розвиток, фінансову стабільність, а значить закладають підвалини самодостатності, сталості.

Таким чином, забезпечення стійкого економічного розвитку на інноваційних засадах при максимальному використанні інноваційного потенціалу регіонів та з урахуванням особливостей кожного з них слід вважати прерогативою регіональної політики.

Регіональна інноваційна політика – це форми і методи стимулювання інноваційної активності в регіоні, які сприяють тому, щоб науково-технічні дослідження та розробки широко втілювалися у виробничий результат – нові конкурентоспроможні види продукції, нові технологічні процеси, нові організаційні рішення [4]. Отже, головною метою регіональної інноваційної політики як фактора зростання економіки є забезпечення збереження та примноження науково-технологічного потенціалу, залучення інновацій, розвиток наукоємних виробництв, подолання ресурсовитратного характеру виробництва та його технологічне оновлення.

Розроблення та запровадження інноваційних підходів не лише у діяльності місцевої влади, а й підтримка розвитку нових технологій та втілення наукових досягнень безумовно створюють основу майбутнього розвитку регіону. В той же час будь-яка інновація не може відразу дати позитивний ефект. Це означає, що державна та в межах своєї компетенції місцева влади повинні застосовувати в рамках

регіональної інноваційної політики сучасні взаємоузгоджені ефективні фінансові механізми для підтримки нових технологій.

Фінансовий механізм є інтегральним елементом господарського механізму. Його функціонування здійснюється на базі двох основних методів: фінансового забезпечення та фінансового регулювання. Фінансове забезпечення функціонування економічної системи полягає у формуванні цільових грошових фондів (фінансових ресурсів) достатнього обсягу та їх ефективному використанні. Фінансове регулювання ж розглядається як метод фінансового впливу, що пов'язаний із регулюванням розподільчих відносин [2].

Фінансовий механізм регулювання регіонального розвитку слід, на нашу думку, розуміти як сукупність відповідних фінансових інструментів. Поняття “інструмент” розглядається на рівні уявлення про можливість створення за його допомогою стимулів до змін поведінки економічних агентів (підприємств, споживачів) у заданому контексті [5, с. 48].

Спираючись на економічну науку [1] та виходячи з сучасних реалій критичної обмеженості фінансових ресурсів можна виділити щонайменше дві групи ефективних інструментів стимулювання інноваційного розвитку: податкові та інвестиційні.

До податкових інструментів стимулювання належать:

– податковий науковий кредит – вирахування з оподаткованої суми доходу юридичних осіб, що здійснюють науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, витрат на науково-дослідну діяльність, якщо вона спрямована на впровадження нових технологій та втілення наукових досягнень для сталого розвитку регіону;

– податковий інвестиційний кредит – певне вирахування з оподаткованої суми доходу юридичних осіб, які здійснюють інноваційне інвестування з метою розвитку інновацій в соціальній, екологічній та економічній сферах діяльності для сталого розвитку регіону;

– податкові преференції для наукоємних та екологоорієнтованих підприємств регіону – часткове звільнення від оподаткування юридичних осіб, що розвивають пріоритетні напрями господарської діяльності на території регіону, для розширення асортименту та підвищення якості інноваційної і екологічної продукції та послуг, захисту навколишнього середовища.

В цілому, податкові інструменти покликані комплексно стимулювати соціальну, економічну та екологічну сферу, забезпечуючи тим самим досягнення високого рівня сталого розвитку регіонів.

До інвестиційно-інноваційних інструментів належать:

– інноваційне інвестування регіональної науки та технологій – приватні та державні капіталовкладення у розвиток наукоємних технологій для відновлення екологічної рівноваги, досягнення соціальної справедливості та забезпечення економічного росту регіонів за рахунок впровадження наукоємних інвестиційних проєктів;

– інвестиції на відновлення первісних якостей використаних ресурсів регіону – реалізація на території регіону високотехнологічних проєктів, пов'язаних з відновленням витрачених або зіпсованих природних ресурсів для забезпечення ними прийдешніх поколінь.

Інвестиційно-інноваційні інструменти покликані акцентувати увагу на вкладенні коштів у ліквідні високотехнологічні проєкти, що дійсно здатні забезпечити сталий розвиток регіону.

Як держава, так і місцева влади можуть використати один або декілька з таких інструментів, обираючи їх залежно від власних потреб та цілей і спираючись на регіональні особливості. Комплексне використання таких інструментів інноваційного розвитку завдяки синергетичному ефекту дозволить ефективніше долати проблеми в економічній, екологічній, соціальній сфері і попереджати виникнення нових проблем у майбутньому, що, зрештою, сприятиме досягненню стабільного соціально-економічного розвитку регіонів, а значить і зміцненню ресурсного забезпечення, зокрема й бюджетного.

Використання податкових та інвестиційних інструментів стимулювання інноваційного розвитку можливе практично в будь-який момент, адже вони не потребують прямого вкладення коштів та відволікання необхідних ресурсів. Звичайно ж доходна база бюджетів дещо звужується, але, зважаючи на майбутній ефект, слід визнати, що навіть сьогодні, у кризових умовах, такі інструменти варто задіяти.

Правильне та вчасне застосування потрібних фінансових інструментів та механізмів повинне сприяти покращенню фінансової забезпеченості регіону, розширенню в майбутньому доходної бази бюджетів всіх рівнів, посиленню розвитку регіональних соціально-економічних систем, задоволенню потреб громадян на рівні не нижче загальнодержавних стандартів, укріпленню фінансової самодостатності, самозабезпеченості громад, а значить і зміцненню місцевої влади.

### **Література**

1. Барський Ю. М. Фінансові інструменти стимулювання сталого розвитку регіону / Ю. М. Барський, В. Г. Поліщук // Економічні науки.



Серія “Облік і фінанси”: збірник наукових праць Луцького національного технічного університету. – 2010. – Випуск 7 (25), Ч. 4. – С. 7–9.

2. Дерев’янюк О. Г. Фінансово-кредитний механізм в системі стратегічного управління/ О. Г. Дерев’янюк // Фінанси України. - 1998. - № 7. - с. 28-34.

3. Кіндзерський Ю., Паламарчук Г. Проблеми національної конкурентоспроможності та пріоритети конкурентної політики в Україні / Ю. Кіндзерський, Г. Паламарчук // Економіка України. – 2006. – №8. – С. 19-29., с. 19

4. Наконечна Т. Ю. Регіональна інноваційна політика як фактор зростання національної економіки / Т. Ю. Наконечна // Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. – 2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eir.pstu.edu/bitstream/handle/123456789/756/37.pdf?sequence=1>

5. Нові підходи до розвитку міст та регіонів України (методологічні засади державно-правових експериментів)/ О. В. Бойко-Бойчук, І. В. Васюник, Ю. Ю. Верланов, П. С. Качур. – К.: Міленіум, 2003. – 134 с.

6. Тичковська Л. Механізм фінансового забезпечення регіонального розвитку/ Л. Тичковська // Схід. – 2010. - № 6 (106). С. 72-75.

**Пилис Ю. А.**

*м. Львів*

## **СТРАТЕГІЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ІНДУСТРІАЛЬНИХ ПАРКІВ (ТЕХНОПАРКІВ) В УКРАЇНІ**

Забезпечення соціального та економічного розвитку України можливе лише на основі інноваційної моделі, на основі включення інноваційних чинників. Досвід передових країн світу доводить, що одним із ключових факторів активізації інноваційної діяльності можуть стати особливі інноваційні структури, в яких об’єднуються в єдину систему процеси вироблення, передачі, трансферу та комерціалізації знань. Однією з таких інноваційних форм виступають індустріальні парки, технопарки, які утворюють організаційну систему зв’язків між наукою, освітою та промисловістю, вони є своєрідними каталізаторами утворення наукомісткого сектора промисловості та формування науково-технічного ядра всього господарства. звичайно актуальним і перспективним для України є дослідження світового досвіду

особливостей створення технологічних парків, а також здійснення на цій основі аналізу становлення та функціонування технопарків у нашій країні, використання наукових розробок для підвищення конкурентоспроможності національної економіки. Це сприятиме формуванню власної національної стратегії, стимулюванню інвестиційної активності та механізму ефективного використання науково-технічного, виробничого і кадрового потенціалу та може стати засобом стратегічних економічних перетворень.

Розвиток сучасного суспільства значною мірою визначається наявністю й ефективністю інноваційних процесів, що зумовлюють перетворення результатів науково-дослідних робіт у нові продукти, технології, послуги. Сьогодні у світі одним з найбільш ефективних механізмів реалізації такого перетворення є різні інноваційні структури і, насамперед, науково-технологічні парки.

Науково-технологічні парки об'єднують науково-дослідні установи, освітні заклади, сервісні та виробничі підприємства з метою забезпечення якнайшвидшого впровадження результатів науково-дослідних і пошукових робіт, винаходів у виробництво. Головне завдання цих інноваційних структур – сприяти розвитку та комерціалізації високих і надвисоких технологій. [1, С.9-10]

За визначенням Міжнародної асоціації технологічних парків (IASP), технологічний парк є організацією, що керується спеціалістами, головною метою яких є підвищення добробуту місцевої спільноти шляхом просування інноваційної культури, а також конкуренції інноваційного бізнесу і наукових організацій. Для досягнення цієї мети технопарк управляє потоками знань і технологій між університетами, науково-дослідницькими інститутами, компаніями і ринками. Надаючи інкубаційні послуги новим інноваційним компаніям, технопарк полегшує їх створення і зростання [2].

Головною ідеєю створення технологічних парків є комплексна організація наукомісткого виробництва і максимальне сприяння виникненню і запровадженню нових технологій. Але найважливішим було те, що акцент ставився на концентрацію всіх елементів інноваційного процесу, і в першу чергу на творчий потенціал людей, що працюють на базі таких парків. Забезпечувалися всі умови для інтенсифікації та креативізації процесу праці, в результаті чого її основним стимулом була не тільки матеріальна винагорода, а й творчі, моральні та командні чинники, що самі по собі були надто цінними і з матеріальної точки зору, оскільки давали нечувані дивіденди. Інтелектуальний капітал став фактором соціального визнання,

катализатором матеріального добробуту і впевненості в майбутньому. В результаті на Заході виникла нова техніка соціального успіху, що поступово перетворилася навзірець самореалізації для сотень і тисяч людей. Гарантією економічного успіху став успіх у самореалізації, а розвиток особистості й здібностей до продукування знань – справжнім двигуном нової економіки . [3, С.37]

Сьогодні визначальною стратою західних інноваційно орієнтованих суспільств є так званий *knowledge class*, в більшій мірі контролює економічний розвиток. Його соціальною основою виступає середній клас, а головною ознакою є здатність продукувати нові знання. І саме цей клас в більшій мірі контролює економічний розвиток західних суспільств. Взаємообумовлені процеси накопичення матеріального багатства і вихід на перший план інтелектуальних факторів економічного зростання стали фундаментом виникнення постіндустріального суспільства. Саме технопарки дозволили поєднати, як технологічні, так і суспільно значущі аспекти постіндустріального суспільства. По-перше, це чинники креативної організації управління “ новітні технології організації праці, засновані на принципах «гнучкої спеціалізації» та «модульного виробництва», ідеї «креативної корпорації». По-друге, чинники соціально-мобілізаційного характеру: забезпечення єдиного організаційно-технологічного простору для праці, формування надматеріалістичного ставлення до роботи та корпоративних етичних цінностей. Технопарки можна назвати також науково-економічними структурами, в яких інновація є вхідним і кінцевим продуктом. Це інноватизація не тільки виробничого процесу, але й самих принципів організації виробництва [4, с. 18].

На сучасному етапі перед Україною існує ряд проблем, пов’язаних, зокрема, із впливом світової фінансової кризи на економіку країни, наслідком якої є низький рівень інвестиційної активності. У багатьох промислових зонах інвестиційно непривабливі підприємства припинили свою діяльність, їх території з наявною інфраструктурою не використовуються. Саме індустріальні (технопарки) парки дозволять здійснити промислову модернізацію країни та відновити конкурентоздатність національного товаровиробника на ринку глобальних інвестицій.

### **Література**

1. Розвиток технопарків в Україні: історія та проблеми становлення / І. С. Каленюк, О. С. Сакун // Економіка та управління національним господарством: Науковий вісник ЧДДЕУ.- 2011.- № 2 (10)- С.9-10

2. Офіційний сайт Міжнародної організації наукових парків [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iasp.ws>.

3. Технологічні парки: проблеми та перспективи розвитку / А. С. Тельнов, В. В. Гончарук // Вісник Хмельницького національного університету.- 2010.- № 1, Т. 2.-С.36-41.

4. Семиноженко В. П. Технологічні парки України: перший досвід формування інноваційної економіки / В. П. Семиноженко // Економіка України. – 2004. – №1. – С. 16-21.

**Шевченко С. Г.**

*м. Львів*

## **РЕГІОН, ТЕРИТОРІЯ, ПРОСТІР. ЩО ГОЛОВНЕ?**

Враховуючи, що структура господарства, рівень розвитку різних сфер економіки країни, темпи економічного зростання та забезпеченість ресурсами різних регіонів України суттєво різняться, планування регіонального розвитку держави повинне бути неоднорідним. Формування, з одного боку, основних цілей і завдань розвитку держави на певний період часу, а з іншого “збалансування і координування різних стратегій економічного розвитку окремих регіонів, повинне враховувати і певний елемент відбору” відсіювання занадто громіздких проєктів, які потенційно відволікають від основного стратегічного напрямку. За існуючих умов, домінуючий напрямок може задавати Програма економічних реформ в Україні. Наступним логічним кроком є визначення та обмеження границь, якими плануємо користуватись, “ регіону, території, простору. Ефективність регіональної політики залежить від визначення території регіону, меж, природно-ресурсного та соціально-економічного стану, оскільки, апріорі, регіон є об’єктом регіональної політики.

Як і будь-яка стратегічна програма, Програма економічних реформ в Україні на 2010 – 2014 роки має розглядати сильні і слабкі сторони економіки кожного окремого регіону та підсилення його конкурентних переваг з орієнтиром, насамперед, на створення кращих умов життя населення.

Критерії відбору проєктів, які могли б залучитися до Програми «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» повинні включати визначення ідей і принципів, які орієнтуватимуть виробників товарів і послуг, інвесторів, а також регіональну адміністрацію й населення на майбутній розвиток території [1].

Процес відбору проекту соціально-економічного розвитку окремої території має включати кілька етапів:

По-перше, оцінка досягнутого рівня й особливостей соціально-економічного розвитку території, проведення аналізу ресурсної бази;

По-друге, формування концепції розвитку економіки регіону, вироблення сценаріїв модернізації територіального господарства з метою адаптації останнього до нової системи міжрегіональних зв'язків та взаємовідносин;

І, по-третє, вибір й обґрунтування напрямків розвитку регіону.

Початковим моментом оцінки будь-якого проекту є визначення стратегічних цілей та галузевих пріоритетів. Тому, слід пам'ятати, що основна мета розвитку регіону полягає у вирішенні проблеми забезпечення самодостатності території, а основним цільовим орієнтиром стратегічного плану розвитку регіону є підвищення рівня та якості життя населення.

Господарство регіону є відкритою економічною системою, яка функціонує на основі спеціалізації, міжрегіональної інтеграції, зміст яких реалізується через галузеві, міжгалузеві та міжрегіональні зв'язки. Окреслюючи основні етапи управління регіональним розвитком, слід чітко усвідомлювати, що розуміємо під поняттям «регіон», оскільки чіткість визначення поняття неодмінно полегшить і обмежить кількість інструментів необхідних для регулювання.

Характерними рисами регіональної економіки є:

- комплексність економіко-екологічного та соціального розвитку;
- територіальна єдність процесів виробництва, природокористування та охорони навколишнього середовища;
- відповідальність демографічної ситуації, розміщення виробництва та соціальної інфраструктури;
- поєднання територіального та галузевого управління господарськими об'єктами.

За визначенням Е. Б. Алаєва, «економічний регіон “ це територіально цілісна частина народного господарства країни, яка володіє такими ознаками: спеціалізацією як основною народногосподарською функцією; комплексністю, що розуміється як взаємопов'язаність найважливіших елементів економічної і територіальної структур регіону; керованістю, тобто наявністю цілісної системи територіального управління господарством, за допомогою якої можуть вирішуватися як загальні, так і автономні проблеми розвитку» [2, с. 226—227]. Дане визначення системно узгоджується з характеристикою географічного району і заодно наголошує,

що район є частиною народного господарства країни. Проте, варто все ж зазначити, що в реальному житті далеко не кожний економічний район є цілком сформованим територіально-виробничим комплексом з ефективною спеціалізацією. [3, с. 74].

Для визначення спеціалізації регіонів держави, за звичай, використовують наступну систему показників:

- частка виробництва продукції галузей спеціалізації регіону у виробництві держави;
- коефіцієнт локалізації галузі на території регіону;
- коефіцієнт виробництва продукції на душу населення;
- коефіцієнт товарності.

В літературі існує достатньо трактувань поняття «регіон», з яких для нас найбільший інтерес являє «економічний регіон». Економічне регіонування країни – це відокремлення, відмежування на її території самостійних регіонів, які представляють економічні регіони.

Наведемо, для прикладу, кілька тлумачень:

Економічний регіон – це географічно суцільна територіальна частина народного господарства країни, яка має спеціалізацію і міцні внутрішні економічні зв'язки (П.Аламп'єв).

Економічний регіон – це територіально суцільна частина народного господарства країни, яка має спеціалізацію, комплексність, керованість (Е.Алаєв).

Економічний регіон – це територіальна частина народного господарства країни, який органічно характерні географічна цілісність та економічна спільність (В.Поповкін).

У сучасних джерелах під поняття «регіон» підводяться різні просторові системи надзвичайно різних масштабних порядків “ від групи держав до невеликих за площею адміністративно-територіальних одиниць і навіть їх частин. Визначаючи територіальну складову поняття «регіон» як домінуючу, важко на практиці визначити межі території, в яких вона є однорідною і цілісною, а тому може вважатися регіоном. Більш точно здійснити ідентифікацію регіону можна, об'єднавши його просторову сутність з іншими характеристиками, передусім економічними та соціальними.

Суттєвою рисою регіону, яка допомагає виділити його із простору, є динамізм. Це означає, що регіон може змінювати свою структуру, територію та інші суттєві ознаки. Узагальнюючою властивістю простору є динамічність, яка стосується процесів і характеризує зміни станів елементів, зв'язків і відношень у часі.

Об'єднання окремих елементів у просторову систему здійснюється на основі зв'язків між ними: вертикальних,

горизонтальних, функціональних, часових. Ці системоутворюючі зв'язки формують регіональний простір. Просторова система представляє собою просторову взаємодію та просторове сполучення елементів соціального, природного, виробничого, інфраструктурного та інституційного характерів, які цілеспрямовано функціонують у реальному просторі у визначених масштабах, розмірах та пропорціях.

Формування просторової системи визначається функціонуванням територіальної єдності людей у соціальній, природній, екологічній, економічній, політичній, духовній сферах. Основними вимогами розвитку просторових систем є: взаємозв'язок і взаємозалежність складових елементів та функціональних підсистем; пропорційність виробництва, ресурсів споживання і ринкової інфраструктури; раціональне використання природно-екологічних та соціально-економічних умов.

Просторова система – це синтетична та органічна цілісність, що включає в себе різноманітні підсистеми (елементи), які взаємодіють між собою в географічному просторі, а саме: населення з його демографічними, соціальними, культурними, етнічними, лінгвістичними характеристиками; економічний розвиток держави та її регіонів; природно-ресурсний потенціал та екологічну безпеку; адміністративно-правову структуру управління тощо. Визначення умовних кордонів просторової системи не завжди є можливим. Очевидним є і те, що часто не співпадатимуть межі регіонування за певними ознаками і просторових систем чи територій.

Множина варіантів тлумачення термінів та доступний асортимент їх використання свідчать про потенціальні можливості, що закладені в кожному з них. Від правильного використання і чіткого розподілу семантики понять може залежати і різниця у їх використанні. Політика і економіка країни повинні користуватись уніфікованими поняттями, чим неодмінно спростять процедуру регулювання.

### **Література**

1. <http://www.president.gov.ua>
2. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь. “М.: Мысль, 1983.” С. 350.
3. Поповкін В. Регіонально-цілісний підхід в економіці. – К. : Наукова думка, 1993. “С. 220.
4. Актуальні проблеми управління територіями в Україні: Матеріали науково-практичної конференції 26-27 листопада 1992 року. “К., 1993.” С. 348.

Копець Г. Р.,  
Галаз Л. В.  
м. Львів

## ПРИКЛАДНІ ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ

Сучасна інноваційна політика впроваджується у непевний час кризових явищ, деструктивних змін, неефективності господарювання у післякризовий період, нестачі та значної вартості ресурсів. Восени 2010 р. Національна розвідувальна рада США та Інститут Європейського Союзу з досліджень безпеки підготували аналітичну доповідь, зосереджену на колективному управлінні складними глобальними проблемами. Експерти вважають, що посилення глобальних ризиків випереджає здатність міжнародних організацій, держав, національних урядів, долати кризові явища.

Сучасна державна та регіональна інноваційна політика здійснюється під впливом таких чинників глобалізації: економічна взаємозалежність; взаємопов'язаний характер сучасних світових викликів та як наслідок регіональних інноваційних проблем; переплетення внутрішніх державних і регіональних та зовнішніх політичних проблем і чинників розвитку; деяке зміщення влади на державному та регіональному рівні до недержавних суб'єктів [1, с. 6].

Одним із головних таких чинників є енергетична безпека та впровадження нових технологій. Актуальною проблемою є ефективна регіональна інноваційна політика у сфері енергозбереження. Фахівці стверджують, що навіть гнучкі розгалужені системи управління не можуть впоратися із великою кількістю глобальних викликів без масштабних інституційних змін, реформ і нововведень. Тому важливою є співпраця глобальних, регіональних і двосторонніх інституцій для вирішення вказаних проблем. Дослідники вважають, що всі проблеми глобального правління виявляються на державному та регіональному (місцевому) рівнях. Запорука сильної держави полягає зокрема у здійсненні інноваційної та енергетичної безпеки: «Думай глобально, дій локально» [1, с. 82].

Важливими аспектами регіональної інноваційної політики є здійснення інноваційних проектів з енергозбереження (ІПЕ). На сучасному етапі слід застосовувати такі теоретичні засади та методи управління інноваційним розвитком у сфері енергозбереження:

- теорії циклічності розвитку;
- теорії інноваційних і конкурентних переваг;



- економіко-математичні методи (еволюційні/генетичні алгоритми, дерева рішень, методи перебору і т.д.);
- економіко-статистичні методи (зокрема, методи екстраполяції);
- методи стратегічного управління;
- методи оптимізації витрат;
- методи мінімізації ризиків;
- проектний менеджмент, проектно-орієнтовані методи, сіткове планування та управління проектами [2];
- процесно-збалансовані методи;
- ефективні методи комунікацій;
- методи соціальної ефективності тощо.

Врахування потреб споживачів та соціальних аспектів при впровадженні ІПЕ вимагає застосування таких підходів:

- швидке прийняття ефективних управлінських рішень;
- регіональна співпраця для сталого розвитку [1, с. 78];
- соціальний та територіальний маркетинг та соціальна відповідальність;
- синергійний аспект впровадження інноваційних проектів;
- етичні засади впровадження ІПЕ;
- успішна адаптація та оновлення організаційних структур управління;
- розвиток креативності та професійності персоналу;
- використання досвіду впровадження ІПЕ в країнах ЄС [3].

Слід відмітити, що ІПЕ у муніципальному менеджменті відносяться до технологічних та організаційних інновацій, які повинні здійснюватися на новому техніко-технологічному базисі. Позитивним у здійсненні ІПЕ є орієнтація на концепцію якості послуг, їх цінності для споживачів та партнерів при наданні муніципальних послуг, зниження трансакційних витрат та покращення міської інфраструктури.

Для практичного впровадження ІПЕ важливо вирішувати наступні проблеми:

- формування адаптивних організаційних структур управління при впровадженні інноваційних проектів;
- стимулювання впровадження ІПЕ;
- врахування потенціалу інноваційності та інвестиційної привабливості регіону чи об'єкта впровадження інновацій;
- ефективне бізнес-планування при розробці ІПЕ;
- врахування взаємодії попиту і пропозиції при впровадженні ІПЕ, встановлення оптимального ціноутворення на окремі складові проектів;

- врахування та моделювання динаміки життєвого циклу інноваційних проєктів;
  - застосування комплексного підходу оцінювання ефективності при відборі ІПЕ;
  - ефективне управління ризиками при впровадженні проєктів.
- Розглянемо прикладні проблеми впровадження ІПЕ у м. Львові.

Передумови для впровадження ІПЕ:

- здійснене удосконалення організаційної структури регіональних та муніципальних органів управління, які займаються енергоменджментом, впровадженням ІПЕ, організація діяльності відповідних підрозділів;
- підвищення кваліфікації управлінського та обслуговуючого персоналу, проведення навчання для енергоменеджерів та енергоаудиторів;
- демонстраційні проєкти з енергозбереження, проведені закордонними інституціями у 2004-2010 роках;
- співпраця європейських та регіональних організацій, Спільноти «Енергоефективні міста України» та інших організацій;
- необхідність подальшого підвищення кваліфікації персоналу;
- ефективна діяльність на ринку підприємницьких структур та енергосервісних компаній, які працюють у сфері енергозбереження.

При впровадженні ІПЕ слід враховувати тип інновацій, тривалість їх у впровадженні у часі, та бюджети проєктів, ресурсна база, склад виконавців проєктів та достатність їх кваліфікації, рівень ризику; прогнозувати результативність та синергійний ефект від впровадження ІПЕ.

### **Література**

1. Глобальне управління 2025: вирішальний момент. Пер. з англ. Ганни Лелів. – Львів: Літопис, 2011. – 120 с.
2. Петрович Й.М. Проєктний підхід до управління інноваційною діяльністю підприємства /Й.М. Петрович, А.В. Дзюбіна // Вісник Національного університету «Львівська політехніка»: «Проблеми економіки та управління», № 668 – Львів, 2010. С.371-376.
3. Тараненко І.В. Маркетингові інновації: теоретико-методичні засади та досвід впровадження в країнах ЄС. / І.В. Тараненко // Маркетинг і менеджмент інновацій. – 2012, №4. – С.58-65.

## Відомості про авторів

*Аблонский Д. Є.* – аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

*Алексеев А. А.* – кандидат соціологічних наук, доцент, доцент кафедри “Соціологія і психологія управління” Російської академії народного господарства і державної служби при Президентові Російської Федерації (Російська Федерація).

*Алмашій В. В.* – здобувач Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, начальник відділу організаційної та кадрової роботи, член виконавчого комітету Мукачівської міської ради.

*Андреев С. О.* – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державної служби, адміністрування та управління Луганського національного університету імені Тараса Шевченка.

*Артим І. І.* – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

*Балябас В. Д.* – здобувач Львівського державного університету безпеки життєдіяльності.

*Бегей І. П.* – аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

*Бережнюк І. Г.* – доктор економічних наук, доцент, директор Державного науково-дослідного інституту митної справи.

*Белоусов В. М.* – здобувач Академії муніципального управління.

*Бобровский О. В.* – старший викладач академії Федеральної служби охорони Російської Федерації.

*Бодряга В. В.* – провідний спеціаліст відділу освіти Ленінської районної у м. Донецьку ради.

*Бойко С. М.* – суддя Львівського апеляційного господарського суду.

*Борисова О. І.* – спеціаліст Російської академії народного господарства і державної служби при Президентові Російської Федерації (Російська Федерація).

*Буник М. З.* – кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри політичних наук і філософії Львівського регіонального інституту

державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

**Вербовий М. В.** – кандидат економічних наук, доцент кафедри менеджменту організацій Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

**Верещук І. А.** – аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, мер міста Рава-Руська.

**Власенко С. Г.** – аспірант Національної академії державного управління при Президентіві України.

**Войтик О. Є.** – аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

**Галаз Л. В.** – кандидат економічних наук, доцент кафедри менеджменту організацій Національного університету “Львівська політехніка”.

**Галанець В. В.** – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту організацій, докторант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

**Гамалюк Б. М.** – старший викладач кафедри господарсько-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ.

**Гаман Т. В.** – кандидат наук з державного управління, доцент, заступник директора Хмельницького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій.

**Гарасим В. В.** – аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

**Гладун Ю. Я.** – аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

**Гонтар З. Г.** – викладач кафедри управління, правового забезпечення та дізнання, здобувач Львівського державного університету безпеки життєдіяльності.

**Горват І. Л.** – головний науковий співробітник Повітового Музею Сату Маре (Румунія).

**Грециук М. І.** – студент факультету економіки та менеджменту Академії митної служби України.

**Гуменюк А. І.** – аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, викладач кафедри менеджменту Приватного вищого навчального закладу “Галицька академія”.

**Дзяна Г. О.** – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Дзяний Р. Б.** – кандидат хімічних наук, доцент, доцент кафедри управління проектами Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Доміна А. О.** – провідний фахівець відділу кадрового забезпечення, контролю за діяльністю органів виконавчої влади та правової роботи Управління Держтехногенбезпеки у Хмельницькій області.

**Євтушок С. М.** – здобувач Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Жигadlo В. В.** – слухач Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Жиденко Н. А.** – аспірант Національної академії державного управління при Президентові України.

**Жмінка С. П.** – аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Заблоцький В. В.** – кандидат політичних наук, доцент кафедри державної служби, адміністрування та управління, заслужений працівник освіти України, директор Інституту післядипломної освіти та дистанційного навчання Державного закладу “Луганський національний університет імені Тараса Шевченка”.

**Зяць Д. Д.** – кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри кадрової політики і державної служби Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Зубач Л. Л.** – аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, начальник управління “Секретаріат ради” Львівської міської ради.

**Іванов Д. В.** – аспірант Національної академії державного управління при Президентіві України.

**Ільницька О. М.** – начальник Першого відділу досліджень та розслідувань Львівського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України.

**Ісаєва К. Ю.** – кандидат соціологічних наук, доцент, доцент кафедри “Соціологія і психологія управління” Російської академії народного господарства і державної служби при Президентіві Російської Федерації (Російська Федерація).

**Каїра Ю. В.** – кандидат соціологічних наук, доцент, доцент кафедри “Інформатики та інформаційних технологій в менеджменті” Російської академії народного господарства і державної служби при Президентіві Російської Федерації (Російська Федерація).

**Калашиник Н. С.** – кандидат педагогічних наук, докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

**Калинець Н. І.** – аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

**Карпа М. І.** – кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри кадрової політики та державної служби Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

**Карпенко О. В.** – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри інформаційної політики та технологій, докторант Національної академії державного управління при Президентіві України.

**Кіянка І. Б.** – кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри політичних наук і філософії Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

**Козут П. В.** – кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри європейської інтеграції та права Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

**Козловський В. О.** – кандидат наук з державного управління, головний спеціаліст Державної фінансової інспекції в Київській області.

**Колодій А. Ф.** – доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри політичних наук і філософії Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Колосовська І. І.** – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри політичних наук і філософії Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Колохіна А. С.** – здобувач Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, аналітик громадської організації “Дніпровський центр соціальних досліджень”.

**Конець Г. Р.** – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри менеджменту організацій Національного університету “Львівська політехніка”.

**Корнат Л. Я.** – аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Костенко В. О.** – майор служби цивільного захисту, начальник зміни оперативно-координаційного центру Територіального управління Міністерства надзвичайних ситуацій України у Кіровоградській області.

**Котовська О. П.** – кандидат філософських наук, старший викладач кафедри політичних наук і філософії Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Крамар Л. І.** – магістр психології, слухач Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

**Купрійчук В. М.** – кандидат наук з державного управління, докторант Національної академії державного управління при Президентові України.

**Курсон К. І.** – аспірант Національної академії державного управління при Президентові України.

**Ліпенцев А. В.** – кандидат економічних наук, доцент, заступник директора з наукової роботи Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Лосіхін О. О.** – аспірант Національної академії державного управління при Президентові України, помічник-консультант народного депутата України Верховної Ради України.

**Магута Р. М.** – здобувач Інституту законодавства.

**Мазій Н. Г.** – кандидат економічних наук, доцент, докторант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Мазур Т. В.** – аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Макарчук О. Г.** – кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри журналістики та засобів масової комунікації Національного університету “Львівська політехніка”.

**Матус М. М.** – економіст відділу обробки інформації по реформуванню охорони здоров’я обласного медико-статистичного інформаційно-аналітичного центру при Департаменті охорони здоров’я та курортів Вінницької обласної державної адміністрації.

**Мельник М. О.** – аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Мельник Я. В.** – аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Менарішвілі Х. Н.** – аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Михайлишин Л. Р.** – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри кадрової політики і державної служби Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Моторний В. О.** – магістр державного управління, начальник навчальної лабораторії кафедри тактики Академії сухопутних військ імені Петра Сагайдачного.

**Нагорічна О. С.** – кандидат політичних наук, заступник директора з наукової та організаційної роботи Державного науково-дослідного інституту митної справи.

**Нагорничевський О. А.** – здобувач Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.



**Надоша О. В.** – аспірант Національної академії державного управління при Президентові України.

**Николайшин Б. Н.** – аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Ничта Н. Л.** – аспірант Національної академії державного управління при Президентові України.

**Нікіфорова І. І.** – аспірант Національної академії державного управління при Президентові України, заступник директора Департаменту державного фінансового аудиту бюджетних програм та діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки Державної фінансової інспекції України.

**Олейник В. І.** – здобувач Національної академії державного управління при Президентові України.

**Олефіренко С. В.** – аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Омельчук І. О.** – аспірант Луганського національного університету імені Тараса Шевченка.

**Павлюк Н. В.** – аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Панфілова Т. О.** – кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри політичних наук і філософії Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Парубчак І. О.** – кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри філософії та економіки Львівського національного медичного університету імені Данила Галицького.

**Пасічник В. М.** – кандидат політичних наук, доцент, докторант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Пашковська М. В.** – аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Петрище В. І.** – кандидат економічних наук, доцент кафедри “Менеджмент та управління народним господарством” Російської академії народного господарства і державної служби при Президентові Російської Федерації (Російська Федерація).

**Петровський П. М.** – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

**Пилис Ю. А.** – аспірант Національного університету “Львівська політехніка”.

**Плецан Х. В.** – аспірант Національної академії державного управління при Президентіві України.

**Подп’ятнікова А. Я.** – провідний фахівець кафедри теорії та історії держави і права, здобувач Донецького державного університету управління.

**Попадинець В. Ю.** – здобувач Львівського інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

**Попов С. А.** – кандидат технічних наук, доцент, заступник директора з наукової роботи Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

**Попова Т. Л.** – аспірант Національної академії державного управління при Президентіві України.

**Радченко О. В.** – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

**Райхенбах Т. М.** – старший викладач кафедри будівельних конструкцій Львівського аграрного університету.

**Рашковська О. В.** – здобувач Національної академії державного управління при Президентіві України.

**Рейтерович І. В.** – кандидат політичних наук, доцент кафедри політичної аналітики і прогнозування Національної академії державного управління при Президентіві України.

**Романенко Є. О.** – кандидат наук з державного управління, докторант Національної академії державного управління при Президентіві України.

**Руденко О. М.** – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління Навчально-науковий інститут післядипломної освіти Національного університету біоресурсів і природокористування України.

**Рудніцька Р. М.** – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри менеджменту організацій Львівського регіонального інституту

державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Сеґеда Т. М.** – аспірант Національної академії державного управління при Президентові України.

**Селютіна Н. Ф.** – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри соціології управління Донецького державного університету управління.

**Семенюк К. М.** – аспірант Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

**Сидорчук О. Г.** – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Ситник С. В.** – кандидат політичних наук, доцент кафедри політичної аналітики і прогнозування Національної академії державного управління при Президентові України.

**Смирнова Н. С.** – аспірант Національної академії державного управління при Президентові України.

**Смолова Л. М.** – аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Сурова О. С.** – студент Російської академії народного господарства і державної служби при Президентові Російської Федерації (Російська Федерація).

**Суший О. В.** – кандидат філософських наук, доцент, докторант Національної академії державного управління при Президентові України.

**Сущенко Р. В.** – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри транспортних технологій Запорізького національного технічного університету.

**Телещун С. О.** – доктор політичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, завідувач кафедри політичної аналітики і прогнозування Національної академії державного управління при Президентові України.

**Тимофєєв С. П.** – кандидат наук з державного управління, викладач кафедри державного управління та політичної аналітики Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

**Тимошенко І. О.** – начальник Головного управління економіки та інвестиційної політики Рівненської обласної державної адміністрації.

**Тирусь Б. Ю.** – керівник управління забезпечення зв'язків з Кабінетом Міністрів України Адміністрації Президента України.

**Ухорский М. В.** – здобувач Російської академії народного господарства і державної служби при Президентові Російської Федерації (Російська Федерація).

**Федорчак Х. Ю.** – аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Фурса М. В.** – кандидат філософських наук, начальник відділу наукових досліджень та підготовки науково-педагогічних кадрів Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Холевичук О. І.** – слухач Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Хорошенко О. В.** – аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, заступник начальника Головного управління юстиції у Хмельницькій області.

**Цап І. М.** – аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Цісінький М. М.** – слухач Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Чорнобиль І. Є.** – кандидат наук з державного управління, викладач кафедри кадрової політики та державної служби Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Чорнобиль О. В.** – завідувач сектору міжнародних зв'язків Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Чуп І. А.** – аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Шевченко С. Г.** – кандидат економічних наук, доцент кафедри економічної політики та економіки праці Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Шикеринець В. В.** – кандидат наук з державного управління, доцент, заступник директора Інституту туризму Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника.

**Шпак О. А.** – магістр управління суспільним розвитком, аспірант Національної академії державного управління при Президентові України, голова Куликівської районної державної адміністрації.

**Штирбов О. М.** – кандидат наук з державного управління, в.о. доцента кафедри державного управління та політичної аналітики Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

**Шульга І. Л.** – аспірант Національної академії державного управління при Президентові України.

**Шульженко Г. Д.** – головний консультант сектору з питань доступу до публічної інформації та звернень громадян Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

**Юник І. Г.** – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту організацій Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Юрченко Є. О.** – аспірант Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, заступник голови Сумської районної ради Сумської області.

**Юрчук В. А.** – експерт громадської організації “Центр дослідження проблем регіонального і міжнародного співробітництва”.

**Язлюк Б. О.** – кандидат економічних наук, доцент, заступник завідувача магістратури факультету довузівської, післядипломної та магістерської підготовки, доцент кафедри аграрного менеджменту і права Тернопільського національного економічного університету.

**Якименко Б. М.** – аспірант Національної академії державного управління при Президентові України.

## Зміст

<b>Теоретико-методологічні та прикладні проблеми модернізації державного управління та місцевого самоврядування</b>	
<b>Петровський П. М.</b> Гуманітарний потенціал модернізації державного управління та місцевого самоврядування України .....	6
<b>Алексеев А. А., Борисова О. И.</b> Государственное управление формированием среднего класса и расширением его границ .....	8
<b>Андреев С. О.</b> Прийняття кодексу цивільного захисту України: останній крок до ліквідації державної системи цивільної оборони? ..	12
<b>Артим І. І.</b> Гендерний аналіз як інструмент оцінки державних та регіональних політик і програм .....	17
<b>Балябас В. Д.</b> Процес реформування системи державного управління пожежною безпекою України (1991 – 2011 рр.) .....	20
<b>Бережнюк І. Г., Назорічна О. С.</b> Реформування державного управління: наукове забезпечення діяльності міністерства доходів і зборів України .....	24
<b>Белоусов В. М.</b> Державні пріоритети в процесі реформування системи пенсійного забезпечення .....	29
<b>Бодряга В. В.</b> Впровадження інформаційних технологій в управлінську діяльність органів місцевого самоврядування як одного з принципів векторів модернізації управлінської діяльності районного відділу освіти .....	33
<b>Бойко С. М.</b> Проблеми організаційно-управлінських заходів забезпечення діяльності судової влади в Україні .....	37
<b>Вербовий М. В.</b> Гео економічна та інституціональна парадигма української трудової міграції .....	43
<b>Верещук І. А.</b> Сучасні тенденції удосконалення адміністративно-територіального устрою в країнах європейського союзу: досвід для України .....	47
<b>Власенко С. Г.</b> Інституціоналізація демократії як засіб оптимізації інструментів державно-управлінської модернізації .....	52
<b>Галанець В. В.</b> Модернізація державної регуляторної політики в аграрному секторі економіки .....	56
<b>Гамалюк Б. М.</b> Концепція сталого розвитку, міф чи реальність? ..	60
<b>Гарасим В. В., Дзяна Г. О.</b> Деякі питання запровадження інновацій у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців .....	62
<b>Гонтар З. Г.</b> Державне управління кадровим забезпеченням пожежної охорони Західноукраїнських земель (1921 – 1939 рр.) .....	67

<b>Дзяна Г. О., Дзяний Р. Б.</b> Прикладні аспекти модернізації регіонального управління у сфері поводження з побутовими відходами .....	71
<b>Доміна А. О.</b> Державне управління техногенною безпекою .....	75
<b>Жиденко Н. А.</b> Теоретико-методологічні засади професійного розвитку працівників .....	78
<b>Заблоцький В. В.</b> Державне управління та чинники, які впливають на його модернізацію і розвиток .....	82
<b>Каюра Ю. В., Бобровський О. В.</b> Государственное регулирование социальной мобильности в структуре современного российского общества .....	85
<b>Калинець Н. І.</b> Проблемні аспекти у відносинах виконавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі .....	89
<b>Козловський В. О.</b> Ефективність функціонування систем із результативністю ймовірного характеру: на прикладі авіаційного пошуку та рятування .....	95
<b>Курсон К. І.</b> Зайнятість населення територіальної громади: теоретично-практичний аспект .....	99
<b>Лосіхін О. О.</b> Проблематика гендерної політики на шляху до вдосконалення .....	102
<b>Мазур Т. В.</b> Проблема розподілу бюджетних повноважень між органами публічної влади та органами місцевого самоврядування .....	106
<b>Матус М. М.</b> Теоретико-методологічні засади політики енергозбереження .....	111
<b>Мельник М. О.</b> Роль держави в процесі соціального становлення та розвитку молоді в Україні .....	115
<b>Мельник Я. В.</b> Освітні реформи у пошуках оптимальної моделі .....	120
<b>Нагорничевський О. А.</b> Концептуальні засади функціонування та реформування системи державного матеріального резерву в Україні .....	124
<b>Надоша О. В.</b> Стратегії сталого інноваційного розвитку як важлива складова модернізації державного управління .....	128
<b>Николайшин Б. Н.</b> Участь громадськості у здійсненні місцевого самоврядування: проблеми та напрями реформування .....	132
<b>Ничта Н. Л.</b> Психологічний ресурс оптимізації взаємодії місцевих органів державної влади з громадськістю .....	136
<b>Олейник В. І.</b> Соціальна реклама та її вплив на модернізаційні процеси у державному управлінні .....	141

<b>Олефіренко С. В.</b> Новостворена державна реєстраційна служба як один із чинників модернізації системи реєстрації .....	145
<b>Парубчак І. О.</b> Теоретико-методологічні та прикладні проблеми організації та управління розвитком гуманітарної сфери держави ..	148
<b>Пащковська М. В.</b> Сучасний стан та проблеми забезпечення транспарентності в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування .....	153
<b>Подп'ятнікова А. Я.</b> Державне регулювання розвитку транзитного потенціалу України .....	157
<b>Попова Т. Л.</b> Соціальне залучення в Україні: реалії сьогодення ....	161
<b>Радченко О. В., Омельчук І. О.</b> Ціннісний аспект у системі модернізації державного управління .....	165
<b>Райхенбах Т. М.</b> Державна політика України у сфері альтернативної енергетики .....	169
<b>Рашковська О. В.</b> Роль громадянських комунікацій в демократизації державного управління в Україні .....	172
<b>Романенко Є. О.</b> Комунікація як механізм модернізації державного управління .....	175
<b>Руденко О. М., Горват І. Л.</b> Методологічні аспекти державного управління соціально-економічним розвитком .....	179
<b>Рудніцька Р. М.</b> Проблеми та перспективи модернізації системи державного внутрішнього фінансового контролю в Україні .....	184
<b>Сегеда Т. М.</b> Публічна політика та механізми реформування системи державного управління .....	188
<b>Семенюк К. М.</b> Державного регулювання ювелірною галуззю в Україні: стан і перспективи .....	191
<b>Сидорчук О. Г.</b> Соціальна безпека в системі національної безпеки: особливості управління .....	196
<b>Смирнова Н. С.</b> Досвід Республіки Білорусь щодо забезпечення демографічної безпеки та можливості використання його в Україні .....	199
<b>Смолова Л. М.</b> Генеза відповідальності у сфері місцевого самоврядування .....	201
<b>Сущенко Р. В.</b> Концептуально-ціннісне оновлення державного управління в умовах глобалізації .....	206
<b>Телешун С. О., Ситник С. В., Рейтерович І. В.</b> Від публічної політики до належного врядування: вибір методологічних основ модернізації державного управління .....	211
<b>Тимофєєв С. П.</b> Громадська думка як суб'єкт та об'єкт впливу в державному управлінні .....	215



<b>Тирусь Б. Ю.</b> Засоби підвищення результативності моніторингу стану розвитку інформаційного суспільства в Україні .....	218
<b>Ухорский М. В.</b> Проблемы государственного управления неравенством в современном российском обществе .....	223
<b>Чуп І. А.</b> Вдосконалення та закріплення нормативно-правових вимог для кандидатів на посаду в органах місцевого самоврядування (сільського, селищного голови) .....	226
<b>Шпак О. А.</b> Політико-правові проблеми управління модернізаційними процесами в Україні .....	232
<b>Шульга І. Л.</b> Політико-управлінські відносини: теоретико-методологічні засади типізації .....	235
<b>Шульженко Г. Д.</b> Форми та методи участі громадян у прийнятті управлінських рішень: світовий та вітчизняний досвід .....	240
<b>Юрченко Є. О.</b> Теоретичні аспекти розвитку механізмів державного архітектурно-будівельного контролю .....	244

#### **Концептуальні засади інституційних реформ в Україні**

<b>Колодій А. Ф.</b> Політична воля, сваволя і економічний інтерес за олігархії (деякі уроки античних полісів і сучасних капіталістичних країн для української політики) .....	250
<b>Буник М. З.</b> Оцінювання публічного адміністрування: ефективність versus демократичність .....	257
<b>Аблонский Д. Є.</b> Проблематика утвердження прав і свобод людини в державній політиці .....	260
<b>Алмашій В. В.</b> Українсько-словацькі міждержавні відносини: становлення та розвиток .....	263
<b>Гуменюк А. І.</b> Промисловий туризм та його перспективи розвитку на Прикарпатті .....	267
<b>Євтушок С. М.</b> Проблемні аспекти дослідження взаємодії благодійних структур із органами державного управління: генезис, сучасний стан, проблеми .....	270
<b>Жигadlo В. В.</b> Вплив виборчих систем на розвиток регіонального самоврядування (на прикладі країн вишеградської групи) .....	273
<b>Кіянка І. Б., Холєвчук О. П.</b> Партійні програми та їх роль у виробленні державної політики в контексті парламентських виборів (2006 – 2012 рр.) .....	279
<b>Колосовська І. І., Моторний В. О.</b> Основні напрямки підвищення статусу та покращання іміджу військових в українському суспільстві в контексті демократизації військово-цивільних відносин .....	282

<b>Колохіна А. С.</b> Огляд та аналіз чинників, що стримують проведення реформ в Україні .....	285
<b>Корнат Л. Я.</b> Аналіз позитивних практик забезпечення міжкультурного діалогу в Україні в контексті теорії мультикультуралізму .....	290
<b>Котовська О. П.</b> Європейський досвід реалізації політики мультикультуралізму .....	294
<b>Курпійчук В. М.</b> Етапи проведення адміністративної реформи в Україні .....	297
<b>Магута Р. М.</b> Інституційні засади розбудови державного фінансового контролю в Україні .....	302
<b>Макарчук О. Г.</b> Справа шкільної освіти на західноукраїнських землях в другій пол. XIX – на поч. XX ст. та пробудження національної свідомості українців .....	306
<b>Нікіфорова І. І.</b> Політична конкуренція як критерій типологізації політичних ринків .....	310
<b>Панфілова Т. О.</b> Політичні, соціально-економічні та національно-культурні передумови формування громадянського суспільства в Західній Україні у XIX ст. ....	314
<b>Пасічник В. М.</b> Українська національна ідея як концептуальна основа інституційних реформ та національної безпеки України .....	317
<b>Попадинець В. Ю.</b> Проблеми правового регулювання земельних відносин в Україні .....	321
<b>Суший О. В.</b> Інституційні практики як чинник конструювання інституційного дизайну .....	325
<b>Цап І. М.</b> Проблеми реалізації фіскальної політики в Україні .....	331
<b>Цісінський М. М.</b> Роль довіри у формуванні громадянського суспільства в Україні .....	335
<b>Шикеринець В. В.</b> Охорона культурної спадщини в Україні (організаційно-правовий аспект) .....	338
<b>Язлюк Б. О.</b> Шляхи формування стратегічної політики пом’якшення нерівності регіонального розвитку та модернізації економіки регіонів .....	342

### **Розвиток управлінського лідерства**

#### **та HRM у контексті модернізації державного управління**

<b>Ліпенцев А. В.</b> Лідерство для реалізації стратегій модернізації органів публічної влади у контексті забезпечення “включенності” (“engagement”) державних службовців .....	348
---	-----

<i>Грешиук М. І.</i> Інноваційні підходи до мотивації персоналу як засіб підвищення ефективності діяльності митних органів .....	352
<i>Жмінка С. П.</i> Формування моделі компетенцій у системі державної служби .....	356
<i>Крамар Л. І.</i> Лідерство в державному управлінні: психологічний аспект .....	360
<i>Сурова О. С.</i> Топ-менеджмент в местном самоуправлении .....	362
<i>Юник І. Г.</i> Сучасні проблеми реалізації адміністративного менеджменту .....	365

### **Публічна служба в Україні в аспекті нової редакції Закону України “Про державну службу”**

<i>Карпа М. І.</i> Особливості профілю професійної компетентності посади державної служби (нова редакція Закону України “Про державну службу”) .....	370
<i>Плецан Х. В.</i> Нові підходи до посадової компетентності державної служби – базовий чинник успішності керівника .....	373
<i>Хорошенюк О. В.</i> Принципи нормативно-правового забезпечення функціонування публічної служби .....	377
<i>Чорнобиль І. Є., Чорнобиль О. В.</i> Сучасний стан впровадження наставництва в органах виконавчої влади України .....	380
<i>Штиршов О. М.</i> Етичні аспекти публічної служби в Україні .....	385
<i>Зяць Д. Д.</i> Етика державних службовців у контексті нової редакції Закону України “Про державну службу” .....	387

### **Підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в умовах адміністративної реформи**

<i>Исаева Е. Ю.</i> Оптимизация и эффективность государственного и муниципального управления в сфере совершенствования системы подготовки и переподготовки кадров .....	394
<i>Гаман Т. В.</i> До питання навчання лідерів місцевих громад у сучасних умовах державотворення .....	397
<i>Калашиник Н. С.</i> Підвищення кваліфікації посадовців на робочому місці: можливості самоосвіти .....	401
<i>Карпенко О. В.</i> Підвищення кваліфікації державних службовців із метою надання якісних управлінських послуг .....	406
<i>Михайлишин Л. Р.</i> Навчання державних службовців: андрагогічний підхід .....	409

<b>Петрище В. И.</b> Методы оценки знаний и навыков государственных служащих в сфере информационных и телекоммуникационных технологий .....	412
---	-----

### Круглий стіл

#### Європейська перспектива та європейська система державного управління в Україні: як рухатись далі?

<b>Козут П. В.</b> Європейський досвід персоніфікації політико-владних відносин .....	418
<b>Безей І. П.</b> Розвиток теоретичних основ удосконалення адміністративно-територіального устрою і системи державного управління в Україні (1991 – 1996 рр.) .....	422
<b>Іванов Д. В.</b> Єврорегіональна політика України .....	426
<b>Гльницька О. М.</b> Особливості державної політики щодо запобігання здійсненню антиконкурентних узгоджених дій із застосуванням європейського досвіду .....	430
<b>Менарішвілі Х. Н.</b> Правові та організаційні засади державної підтримки розвитку національно-культурних громадських об'єднань в Україні .....	434
<b>Федорчак Х. Ю.</b> Теоретичні засади удосконалення організаційно-правового механізму запобігання і протидії корупції .....	439
<b>Фурса М. В.</b> Розвиток взаємодії органів влади та громадських об'єднань в Україні .....	442
<b>Павлюк Н. В.</b> Розподіл компетенції між місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування держав-членів Європейського Союзу .....	447
<b>Юрчук В. А.</b> Європейський досвід із підвищення ефективності кібербезпеки .....	451

### Круглий стіл

#### Прикладні аспекти формування регіональної інноваційної політики та підвищення якості адміністративних послуг

<b>Попов С. А.</b> Теоретико-практична готовність службовців органів публічної влади до нововведень як провідна складова їх інноваційного потенціалу .....	458
<b>Войтик О. Є., Мазій Н. Г.</b> Удосконалення державної політики регіонального розвитку: теоретичні аспекти .....	461
<b>Гладун Ю. Я.</b> Удосконалення організації роботи чергових частин міськрайорганів ГУ МВС України у Львівській області .....	464

<b>Зубач Л. Л.</b> Особливості надання та визначення ефективності муніципальних послуг: досвід Львівської міської ради .....	467
<b>Костенко В. О.</b> Основні проблеми функціонування та напрями модернізації територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту України .....	471
<b>Селютіна Н. Ф.</b> Інформованість як основа ефективного управління .....	474
<b>Тимошенко І. О.</b> Напрямки удосконалення державного управління інноваційно-інвестиційними процесами на регіональному рівні ..	478
<b>Якименко Б. М.</b> Фінансові механізми забезпечення інноваційного розвитку регіонів .....	483
<b>Пилис Ю. А.</b> Стратегічні аспекти розвитку індустріальних парків (технопарків) в Україні .....	487
<b>Шевченко С. Г.</b> Регіон, територія, простір: що головне? .....	490
<b>Копець Г. Р., Галаз Л. В.</b> Прикладні проблеми регіональної інноваційної політики у сфері енергозбереження .....	494
<b>Відомості про авторів</b> .....	497

– для нотаток –

— для нотаток —

**НАУКОВЕ ВИДАННЯ**

**Модернізація системи  
державного управління:  
теорія та практика**

Матеріали науково-практичної конференції  
за міжнародною участю

*5 квітня 2013 р.*

**Частина 1**

Відповідальна за випуск  
Комп'ютерна верстка  
Друк

*Л. С. Заяць*  
*Н. О. Свідерська*  
*І. Б. Тарай*

*Матеріали та пристатейна література публікуються  
в авторській редакції. За достовірність фактичної інформації  
у публікаціях відповідальність несуть автори*

Підписано до друку 07.03.2013 р.  
Формат 60x84 1/16. Папір офсетний. Гарнітура "Times"  
Друк: різнографія. Ум. друк. арк. 30,1. Обл.-вид. арк. 34,58  
Наклад 180 примірників. Замовлення № 02/13

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

Реєстраційне свідоцтво Серія ДК № 1819 від 27.05.2004 р.  
Україна, 79491, Львів-Брюховичі, вул. Сухомлинського, 16  
Тел. (032) 244-81-19  
Електронна пошта: editor@academy.lviv.ua  
Веб-адреса: www.lvivacademy.com