

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

ЗБІРНИК
НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Заснований у 1999 році

*Свідоцтво про державну реєстрацію
КВ № 15316-3888 ПР від 05 червня 2009 р.*

Випуск 2(17)

Дніпропетровськ
ДРІДУ НАДУ
2013

Засновник і видавець:

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

Головний редактор
СЕРЬОГІН С. М.,
д-р наук держ. упр., проф.

Редакційна колегія:
ХОЖИЛО І. І.,
д-р наук держ. упр.,
доц. (заст. голов. ред.)
РУДІК О. М.,
канд. політ. наук, доц. (відп. секретар)
ШАРОВ Ю. П.,
д-р наук держ. упр., проф.
ЛИПОВСЬКА Н. А.,
д-р наук держ. упр., проф.
ГОНЧАРУК Н. Т.,
д-р наук держ. упр., проф.
ВІКТОРОВ В. Г.,
д-р філос. наук, проф.
БОРОДІН Є. І.,
д-р іст. наук, проф.
РЕШЕТНІЧЕНКО А. В.,
д-р філос. наук, проф.
ГЛОТОВ Б. Б.,
д-р філос. наук, проф.
МАМАТОВА Т. В.,
д-р наук держ. упр., доц.
БОБРОВСЬКА О. Ю.,
д-р наук держ. упр., проф.
ПРОКОПЕНКО Л. Л.,
д-р наук держ. упр., проф.
БАКУМЕНКО В. Д.,
д-р наук держ. упр., проф.
ДРЕШПАК В. М.,
д-р наук держ. упр., доц.
КОЛЕСНИКОВ Б. П.,
д-р наук держ. упр., доц.
АНТОНОВА О. В.,
канд. наук держ. упр., доц.
САВОСТЕНКО Т. О.,
канд. екон. наук, доц.

Друкується за рішенням
ученої ради Дніпропетровського
регіонального інституту державного
управління Національної академії
державного управління
при Президентіві України
протокол № 06/158 від 20.05.2013 р.

Періодичність – чотири рази на рік

*Збірник наукових праць «Державне управління
та місцеве самоврядування» згідно з рішенням
Президії ВАК України включений до переліку
наукових фахових видань у галузі науки «Державне
управління» (постанова № 1-05/4 від 14.10.09)*

© Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління НАДУ при Президентіві
України, укладання, художнє оформлення,
оригінал-макет, 2013

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ **ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

УДК 35

Олексій ОБОЛЕНСЬКИЙ, Сергій ЛУКІН
Національна академія державного управління
при Президентіві України

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: ПУБЛІЧНА СФЕРА, ПУБЛІЧНЕ ПРАВО І ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА – СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ

Аналізуються сучасні проблемні аспекти становлення в Україні публічного управління, що демонструють також напрямки публічної сфери та публічної політики. Розглядаються основні умови ефективного функціонування публічного управління в Україні.

Ключові слова: публічна політика, публічне управління, публічна сфера, публічні та приватні інтереси, зацікавлені сторони.

Алексей Оболенский, Сергей Лукин. Публичное управление: публичная сфера, публичное право и публичная политика – соотношение понятий

Анализируются современные проблемные аспекты становления в Украине публичного управления, что демонстрируют также публичная сфера и публичная политика. Рассматриваются основные условия эффективного функционирования публичного управления в Украине.

Ключевые слова: публичная политика, публичное управление, публичная сфера, публичные и частные интересы, заинтересованные стороны.

Oleksiy Obolensky, Sergiy Lukin. Public administration: public sector, public law and public policy – the relationship between the concepts

The article gives theoretical analysis of the problematic aspects of the formation the public administration in Ukraine. This demonstrated the public sphere and public policy. Examined the basic conditions for the effective functioning of the public administration in Ukraine.

Key words: public policy, public administration, public sphere, public and private interests, stakeholders.

Проблемами публічної сфери, публічного права і публічної політики останнім часом все більше цікавляться українські науковці, що обумовлено декількома факторами. Світові глобалізаційні процеси

© Оболенський О. Ю., Лукін С. Ю., 2013

обумовлюють поширення визнаних світовою цивілізацією цілей і цінностей суспільного життя. Їх формування та реалізація в різних країнах потребують формування публічної сфери, заснованої на демократичних засадах, запровадження адекватних засад публічного права і, як наслідок, системи публічного управління.

Зміни в суспільно-економічних та політичних відносинах у системі держава-суспільство-людина викликають науковий інтерес у багатьох дослідників. Основні напрями досліджень, як правило, збігаються, але мають різні конкретні форми та рекомендації. Концепції європейського врядування, як зразок для України, наведені у працях І. Грицяка, В. Куйбіди, Е. Топалова; історичної та інституційної спроможності держави у сфері публічного управління – у працях П. Надолішнього, а демократичного врядування й імплементації сучасних теорій – у працях В. Мартиненка.

Метою статті є визначення основних стратегічних напрямів для розвитку в українських реаліях публічного управління та аспектів, що негативно впливають на ці процеси.

На Заході сфера публічного управління постійно перебуває у фокусі теоретичних дискусій, практичних пошуків такого публічного управління, яке забезпечуватиме ефективну взаємодію суб'єктів громадянського суспільства, держави, економіки. Актуальним залишається питання про співвідношення понять «публічне» і «приватне» як в юридичних науках, так і в дослідженнях публічного та державного управління, публічної та державної політики.

У книзі американського філософа Джона Дьюї «Публічне і його проблеми», що вийшла у світ в 1927 р., «публічне» тлумачилася як спосіб регулювання суспільством тих реально існуючих інтересів, ефект яких виходить за рамки прямої взаємодії приватних осіб і істотно позначається на житті інших громадян. У зв'язку з необхідністю виконання такої функції виникають спеціальні установи, що утворюють державу [4].

У сучасному науковому лексиконі поняття «публічна сфера» означає сферу формування і реалізації інтересів суспільства в цілому, тобто публічна сфера не тільки здійснює колективний пошук суб'єктами громадянського суспільства своїх загальних цілей і засобів їх досягнення, але і є сферою їх практичних втілень у систему реальних суспільних відносин і інститутів.

У даному випадку інтереси суспільства є системоутворюючим фактором публічної сфери, яка включає як мінімум чотири основні компоненти: економічний, соціальний, соціокультурний та цивільно-політичний. Складові публічної сфери і, як результат, вона сама тільки тоді наповнюється реальним змістом, коли стає ареною самостійної політичної активності суб'єктів громадянського суспільства поза системних механізмів держави і приватної економіки. У нинішньому українському суспільстві публічна сфера, кажучи словами Ю. Хабермаса, поки ще «колонізована» державною системою [5].

Західна наукова думка описує *публічну сферу* як спосіб забезпечення

в суспільстві клімату причетності до управління суспільними справами і демократизму. Її завдання – підтримувати і розширювати участь самого суспільства в політичному процесі, стимулювати пошук таких рішень громадських проблем, які дають оптимальні варіанти з'єднання приватних інтересів з публічними, тобто інтересами суспільства як цілого.

Публічна сфера виконує найважливіші функції, що забезпечують взаємодію влади і суспільства. Серед них: артикуляція інтересів¹ суспільства; публічний контроль за станом справ у суспільстві, державі, економіці, соціокультурній сфері, а також за відповідною діяльністю влади; формування публічної політики, забезпечення її трансформації в державну політику і контроль за реалізацією цієї політики; політична просвіта громадян.

Необхідно зазначити, що держава як загальнонаціональний інститут покликана представляти публічні інтереси суспільства. Інші суспільно-політичні інститути, у тому числі громадянські, представляють приватні, групові, корпоративні інтереси і тому не можуть брати на себе функції публічної влади. Піднятися над приватними інтересами, сформулювати, висловити та захистити спільний інтерес – у цьому і полягає сенс державної політики, яка претендує бути публічною. Інакше держава в очах суспільства втрачає будь-яку легітимність. Однак у процесі формування державна політика піддається впливам різноманітних приватних, у тому числі корпоративних інтересів. Там, де приватні інтереси (державно-бюрократичні, партійні, соціальні, олігархічні, конфесійні) набувають домінуючого впливу, політика держави вже не збігається з публічною.

Питання про перспективу публічної сфери рівнозначне питанню про долю української демократії, тому що сама публічна сфера є атрибутом і найважливішою ознакою демократичного суспільства. Всеосяжний характер публічної сфери визначає структуру сучасної публічної політики, що включає взаємопов'язані і взаємодоповнюючі напрями: макроекономічну політику, соціальну, комунікативно-інформаційну, культурну, етнонаціональну, екологічну, політику безпеки тощо. За такої масштабності функцій і завдань публічної політики для розробки її стратегії і способів реалізації держава потребує глибокого проникнення в систему потреб і інтересів суспільства. Державний апарат не в змозі впоратися з цим завданням. Усе гостріше відчувається необхідність активного включення самого суспільства в процеси формування публічної політики та управління.

Саме публічна сфера є зоною тісного контакту та взаємодії суспільних інтересів громадян і державної політики. Розвиненість цієї сфери визначається ступенем готовності населення до формування громадянських структур, що стимулюють публічну діяльність. Від

¹ Артикуляції інтересів (лат. articulo – розчленовую) – функція політичної системи, що полягає у виявленні групами інтересів, громадськими організаціями і політичними партіями потреб індивідів і соціальних груп. Термін введений в науковий обіг класиком теорії політичних систем Г. Алмондом.

енергії діяльності громадян, їх рівня обізнаності залежить, якою мірою справи суспільства стають справою держави. У взаємовідносинах держави і громадянського суспільства в публічній сфері періодично виникають вузли напруги, викликані, з одного боку, прагненням держави підпорядкувати громадські структури державним, а з іншого – не завжди обґрунтованими претензіями громадянського суспільства на виконання не властивих йому владних функцій. У зв'язку з цим актуальності набуває розгляд публічного права як правового механізму континентальної системи права взаємодії суб'єктів публічної сфери з державою.

Публічне право є свого роду функціонально-структурною підсистемою права, що виражає суспільні, державні та міждержавні відносини. Ця підсистема – «наднаціональна», оскільки її прихильність переважно до континентальної системи права [1] доповнюється спрямованістю до правового впорядкування міжнародних публічних відносин. Саме вона забезпечує зв'язок між національними законодавствами [2].

Для публічного права характерні такі ознаки: а) орієнтація на задоволення публічних інтересів; б) одностороннє волевиявлення суб'єктів права; в) охоплення широкої сфери суспільних відносин; г) ієрархічні відносини суб'єктів і відповідна субординація правових актів і норм; д) переважання директивно-обов'язкових норм; е) нормативно-орієнтуюча дія; ж) пряме застосування санкцій, пов'язаних з обмеженнями використання ресурсів та ін. Це дозволяє віднести до предмета регулювання публічним правом: а) інститути громадянського суспільства; б) механізм і рівні самоврядування; в) устрій і функціонування держави та її інститутів; г) основи правової системи, правотворчості та правозастосування; д) принципи, норми та інститути міждержавних відносин і міжнародних організацій.

У цілому можна відзначити посилення ролі публічного права в його новому вигляді в сучасних суспільних процесах. Так, у всіх державах світу на початку ХХІ ст. спостерігаються різні прояви загальної об'єктивної закономірності – визнання загальнонаціональної значущості публічної сфери, її ролі в розвитку держави як колективу громадян, ролі держави в суспільному прогресі, забезпечення статусу громадян на рівні світових стандартів, зміцнення наднаціональних норм та інститутів взаємодії. Це визнання тих загальнолюдських цінностей, імперативів і майбутнього світопорядку, які можуть бути досягнуті шляхом органічної взаємодії, а також колективних, узгоджених дій суб'єктів громадянського суспільства.

У рамках проблеми, що розглядається, можна назвати галузі права і законодавства, які належать до публічного права: конституційне законодавство; адміністративне законодавство; фінансове законодавство, що включає податкове законодавство; економічне законодавство; міжнародне публічне право; міжнародне гуманітарне право; адміністративно-процесуальне законодавство, включаючи законодавство про адміністративну відповідальність; кримінальне законодавство; кримінально-процесуальне законодавство; кримінально-виконавче законодавство; арбітражний процес.

Не можна не згадати і про такі галузі законодавства, як законодавство із загальних питань охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, про землю, про надра, про ліси, про водойми, про охорону атмосферного повітря. Багато інститутів і норм публічного права, які заслуговують на увагу.

Отже, сфера публічного права, включає в себе: 1) публічні галузі права; 2) публічні галузі законодавства; 3) галузі законодавства публічної спрямованості; 4) елементи публічного у приватному праві. Публічне право характеризується імперативністю норм, коли їх обов'язковість поширюється не тільки на юридичні та фізичні особи, які перебувають у службовій та іншій підлеглих, але й на всіх учасників правовідносин у сфері компетенції органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб. У галузях публічного права широко використовуються компетенційні норми, що визначають права, обов'язки, повноваження та відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Такі норми містяться в статусних законах (про уряди, про органи державної влади, про місцеве самоврядування тощо) та інших актах.

Трансформація українського суспільства в умовах глобалізації поставила публічну сферу і публічну політику перед серйозними викликами. Серед них виділяються три основних: адміністративно-бюрократичний, лібертарний і корпоративістський [3].

Перший виклик – *адміністративно-бюрократичний* виходить з надр самої держави. Публічна політика перебуває в лещатах адміністративно-бюрократичної системи, що відгороджує її від суспільства і спирається на сучасні технології маніпулювання громадською думкою. В Україні склалася суперечлива політична ситуація. При суттєвому послабленні державних важелів управління в кінці ХХ ст., пов'язаних з розпадом СРСР, популізмом початку ХХІ ст. і помаранчевою революцією виникла дійсно гостра об'єктивна потреба у зміцненні української державності. Сильна держава потрібна українському суспільству як інструмент національної консолідації, як базовий владний інститут – носій публічної політики. Курс нинішнього керівництва на зміцнення вертикалі влади спрямований на цю, можна сказати, імперативну потребу.

Таким чином, відновлення владної вертикалі в українському суспільстві об'єктивно затребуване з багатьох причин, включаючи забезпечення цілісності суспільства і його демократичний розвиток. У той самий час створюється сприятлива атмосфера для посилення авторитарних тенденцій нинішнього політичного стану країни, що є сутністю суперечливості.

Посилення держави, яке не загрожує демократичним принципам та нормам формування і реалізації публічної політики, має супроводжуватися розвитком системи стримувань і противаг як у самій державі, так і поза нею в суспільстві. Це передбачає наполегливі зусилля з розвитку громадянської відповідальності та політичної культури громадян для залучення їх до процесу прийняття політичних рішень.

Другий виклик публічній політиці – *лібертарний*. Його сутність полягає в абсолютизації приватних інтересів у життєдіяльності суспільства на протизагу публічним інтересам. У результаті публічний інтерес і публічна політика втрачають своє реальне призначення. Ратуючи на необмежену свободу особистості з її приватними інтересами, лібертаризм перешкоджає розвитку соціальних і громадянських форм солідарності, на основі яких формується громадянське суспільство, здатне протистояти авторитарно-бюрократичним тенденціям і бути джерелом формування демократичної публічної політики.

Стратегія розвитку кінця ХХ-го ст. піднесла приватний інтерес і приватну ініціативу, відгородивши їх від публічного інтересу і загального блага. Тим самим економіка стала «ігровим майданчиком для егоїстичних і хижацьких пристрастей». Лібертарна «гра» породила «дикий» український капіталізм, який став руйнівником ідеалів свободи, демократії і суспільного процвітання. У результаті український соціум позбувся потужної енергетики публічного інтересу в досягненні загального блага. Публічний простір перетворився на сферу експансії корпоративних структур, які не мають достатніх цивільних протизаг.

Третій виклик публічній політиці – *корпоративістський*. Унаслідок приватизації державної власності в Україні в 90-ті рр. ХХ ст. виникли великі корпорації і, відповідно, потужні олігархічні групи, діяльність яких визначається, переважно, груповими егоїстичними інтересами. Домагаючись зміцнення своїх позицій, ці групи стали чинити сильний тиск на державну владу та формування державної політики.

Корпоративізм у тому вигляді, в якому він сформувався в країнах з розвиненою ринковою економікою, являє собою систему політичних відносин, в якій кластери приватно-групових інтересів піднімаються на рівень прямого діалогу з державою. Зрозуміло, що учасники діалогу переслідують різні цілі. Державна влада намагається контролювати корпоративні об'єднання; у свою чергу, фінансово-олігархічні групи намагаються підпорядкувати політику своїм інтересам; профспілки ж прагнуть включити інтереси працівників у зміст державної політики.

Як відзначають фахівці, корпоративізму властиві антидемократичні риси: монополія учасників угоди на представництво приватних інтересів, дискримінація різноманітних інтересів за межами погоджувального процесу, примус членів корпорації до виконання прийнятих нею зобов'язань. Тим не менш за наявності зрілого громадянського суспільства корпоративізм сприяє досягненню загальнонаціональної згоди і політичної стабільності [6]. Хоча і не без суперечностей, він постає складовою демократичної системи. Це дає йому можливість брати участь у формуванні публічної політики і одночасно обмежує притаманні для нього антидемократичні прояви.

Експансія корпоративізму в Україні не характеризується розвиненим громадянським суспільством, стійкою демократією і правовою державою, високою політичною культурою населення. Важко очікувати, що

корпоративні інтереси в Україні можуть бути легко і швидко поставлені в рамки демократичного плюралізму. Навпаки, український олігархічний корпоративізм стимулює «ерозію» громадянського суспільства, що зароджується. Під тиском фінансово-олігархічних груп і політичних кланів незміцнілі інститути громадянського суспільства (серед них незалежні професійні спілки, політичні партії та асоціації, засоби масової інформації) часто перетворюються на закриті бюрократичні організації, інструменти корпоративної політики. Вплив корпоративізму на формування державної політики досяг в Україні значних масштабів.

Корпоративістський виклик публічній політиці і демократії – це не тільки українське явище. Він має більш глибокі корені в глобалізаційних процесах, які перетворили міжнародні корпорації в потужний фактор світової політики. Вони впливають на внутрішній розвиток багатьох країн. Це дає додаткове підживлення прагненню українських корпоративних груп домагатися гегемонії у формуванні національної публічної політики. Відповідь на корпоративістський виклик повинен полягати в прагненні поставити його в рамки демократичних правил гри, дотримання яких контролюється громадянським суспільством і державою.

В українському суспільстві, що трансформується, великий бізнес є і буде одним із головних гравців у формуванні публічної політики. Долаючи крайності корпоративного егоїзму попереднього періоду, українські корпорації починають виявляти ознаки соціальної відповідальності перед суспільством.

Пошук адекватних відповідей ускладнюється тим, що виклики публічній політиці взаємопов'язані, і це дає потужний кумулятивний ефект. Адміністративно-бюрократичний і лібертарний виклики взаємно підтримують один одного. Комбінування корпоративістського й адміністративно-бюрократичного викликів породжує небезпеку виникнення гібридного, державно-корпоративістського авторитаризму, несумісного з демократичною публічною політикою.

Для нейтралізації згубних для публічної політики наслідків перерахованих викликів необхідний розвиток в українському суспільстві публічної сфери як загальнонаціонального форуму для суспільних сил, що представляють якомога ширше коло різноманітних інтересів. Щоб мати демократичну публічну політику, суспільство повинне спонукати державу сприймати і сублімувати публічний інтерес у всьому різноманітті його приватних проявів.

Не останню роль у захисті та розвитку публічної сфери як оплоту демократичної публічної політики відіграє вона сама. Її можливості залежать від готовності задіяних у ній громадянських сил захищати себе і суспільство від колонізаторських устремлінь державної влади та олігархів, наполегливо відстоювати публічні інтереси від зазіхань егоїстичних кланових та корпоративних інтересів, розширювати канали впливу публічної сфери на державну політику.

Для виконання цих захисних функцій в українському суспільстві

існують і певні інституційні інструменти. Перш за все, це інститути громадянського суспільства: недержавні асоціації, об'єднання, спілки. Громадянське суспільство і публічна сфера єдині як дві сторони однієї медалі. Так, громадянське суспільство не в змозі вийти за межі суто приватних інтересів, з'єднати їх з публічними, загальнонаціональними. У свою чергу, публічна сфера знаходить у громадянських ініціативах та організаціях природну опору.

Інший найважливіший інститут публічної сфери – засоби масової інформації (ЗМІ). У столітті нових технологій вони є не тільки засобом комунікації, а й потужним інструментом формування громадської думки і одночасно широкою ареною публічного обговорення проблем у загальнонаціональному і світовому масштабах. При цьому в реальній дійсності роль ЗМІ по відношенню до публічної сфери подвійна. Однією своєю стороною ЗМІ повернені до публічної сфери, фактично зливаються з нею. Інша ж сторона чинить на неї руйнівний вплив, будучи знаряддям маніпулювання суспільною свідомістю з боку олігархів та авторитарної бюрократії. Така сутність реального суперечливого стану ЗМІ в сучасному суспільстві.

Картина буде неповною, якщо не сказати про вплив на публічну сферу інституту переговорно-узгоджувальних процесів, що відбуваються між різними прошарками громадськості, державною владою і великими групами приватних інтересів. Відпрацювання механізмів і процедур результативних переговорів перетворюють публічну сферу в арену свідомого управління конфліктами на основі узгодження та об'єднання приватних і публічних інтересів.

Конкретні механізми формування та реалізації публічної політики, враховуючи сутність і призначення публічної сфери, взаємообумовленість публічного та державного управління, вимагають серйозних наукових досліджень у науковій сфері «державне управління».

Таким чином, можна зробити висновки:

1. Публічна сфера сучасного українського суспільства на даний час перебуває в стадії становлення. Це підтверджується відсутністю її консолідації на загальнонаціональному рівні. Наслідки формування українського бізнес-середовища та державного менеджменту шляхом «дикого капіталізму» створили деформовану модель публічної сфери. Вона існує та функціонує під тиском корпоративних інтересів державного апарату та олігархічного капіталу, її власний вплив на державну політику досить обмежений.

2. Державна політика, як правило, не відповідає критеріям публічної політики, покликаної виражати публічний інтерес суспільства, через це український соціум отримує розбалансовану систему інтересів, в якій ранжування публічних та державних пріоритетів підпорядковано приватним інтересам зацікавлених сторін.

3. Одночасно з процесом викривлення пріоритетів відбувається еволюційний процес розвитку суспільства та його свідомості.

Підвищення уваги соціуму до питань контролю за державою, активізація ЗМІ поступово формує незалежну публічну сферу. Захисний механізм публічної сфери виражається в інституційних інструментах публічного права і інституціональній економіці, які стають більш привабливими для топ-менеджменту та осіб, які приймають рішення. Саме еволюція системи як шлях до демократичного суспільства і становлення публічної сфери, розвиток публічного права і запровадження цивілізаційних засад формування та реалізації сучасної публічної політики постають гарантами розвитку України в руслі демократичної держави.

Список використаних джерел

1. **Лихачев Г. Д.** Гражданское право. Общая часть : курс лекций / Г. Д. Лихачев. – М. : Юстицинформ, 2005. – 432 с.
2. **Общая** теория государства и права : академ. курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2010.
3. **Публичная** политика в России: По итогам проекта «Университет Калгари – Горбачев-Фонд». – М. : Альпина Бизнес Бук, 2005. – 358 с.
4. **Dewey J.** The Public and Its Problems. Ohio University Press / J. Dewey. – Athens, 1954 (Reprint, N.Y., 1927).
5. **Habermas J.** The Public Sphere / J. Habermas // Jurgen Habermas on Society and Politics / S. Seidman ed. – Boston : Beacon Press, 1973. – P. 231 – 236.
6. **Patterns** of Corporatist Policy-Making / G. Lehmbruch, Ph. Schmitter ed. – London-Beverly Hills, 1982. – P. 266 – 267.

Надійшла до редколегії 09.04.13

УДК 35

Андрій ПОПОК, Юрій РЕШЕТНИКОВ
*Національна академія державного управління
при Президентові України*

КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНО-КОНФЕСІЙНИХ ВІДНОСИН У ПОСТРАДЯНСЬКИХ ДЕРЖАВАХ

Аналізуються конституційні норми пострадянських держав, що регулюють питання державно-конфесійних відносин.

Ключові слова: конституція, державно-конфесійні відносини, правове регулювання, свобода совісті.

Андрей Попок, Юрий Решетников. Конституционное закрепление моделей государственно-конфессиональных отношений в постсоветских государствах

Анализируются конституционные нормы постсоветских государств, которые регулируют вопросы государственно-конфессиональных отношений.

© Попок А. А., Решетников Ю. С., 2013

Ключевые слова: конституция, государственно-конфессиональные отношения, правовое регулирование, свобода совести.

Andrij Popok, Yuriy Reshetnikov. The constitutional fixing of models of State-Church relations is in the post-soviet states

The constitutional norms of the post-soviet states that regulate the questions of State-Church relations.

Key words: constitution, state-church relations, legal adjusting, freedom of conscience.

У щорічному посланні Президента України «Модернізація України – наш стратегічний вибір» (2011 р.) серед пріоритетних ініціатив держави у сфері державно-конфесійних відносин відзначається доцільність, зокрема доопрацювання та прийняття концепції державно-церковних відносин і доопрацювання з урахуванням положень Концепції нової редакції Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» [12, с. 43]. Зазначене має корелюватися з напрацюванням пропозицій щодо змін до Конституції України на основі узагальнення практики реалізації Основного Закону України з урахуванням досягнень і тенденцій розвитку сучасного конституціоналізму відповідно до указу глави держави «Про Конституційну Асамблею» [16]. Відповідна законотворча робота, вочевидь, повинна передбачати аналіз положень нормативних актів інших держав, зокрема тих, які визначають моделі державно-конфесійних відносин, з метою використання найкращого наявного конституційного досвіду під час реформування правового поля України. При цьому цікавим є аналіз відповідного досвіду інших пострадянських країн, які за багатьма параметрами, зокрема історичними та цивілізаційними, близькі до України.

Окремі аспекти зазначеної проблематики були предметом розгляду в працях українських науковців, насамперед релігієзнавців та правознавців: В. Бондаренка, В. Єленського, С. Здіорука, В. Токмана та ін. Водночас залишається актуальним проведення комплексного аналізу відповідних конституційних положень, зокрема з метою визначення їх елементів перспективних для застосування в Україні.

В усіх пострадянських країнах конституційно затверджений принцип відокремлення церкви від держави. Так, В. Бурега зазначає, що конституційне положення про відокремлення церкви від держави не визначає специфіку державно-церковних відносин. На практиці існує значна різноманітність моделей відносин між державою і релігійними спільнотами при дотриманні вищезазначеного принципу [2].

Метою статті є аналіз шляхів конституційного закріплення моделей державно-конфесійних відносин властивих пострадянським країнам, виокремлення спільних елементів відповідних конституційних положень та елементів, перспективних для застосування в Україні.

Російська Федерація. Конституція Російської Федерації (РФ) 1993 р. закріплює світськість держави і державної освіти, відокремлення релігійних організацій від держави і їх рівність перед законом,

неможливість встановлення державної або обов'язкової релігії (ст. 14), рівність громадян, їх прав і свобод незалежно від їх ставлення до релігії, а також забороняє будь-які обмеження прав громадян за ознаками їх релігійної належності (ст. 19) [9].

Зазначимо, що преамбула базового у сфері регулювання правовідносин щодо свободи совісті, а також правового становища релігійних об'єднань у РФ Федерального закону «Про свободу совісті та про релігійні об'єднання» від 26 вересня 1997 р. № 125-ФЗ, наголошуючи на праві кожного на свободу совісті і свободу віросповідання, на рівності перед законом незалежно від ставлення до релігії і переконань, визначаючи РФ як світську державу, водночас визнає особливу роль православ'я в історії Росії, у становленні і розвитку її духовності й культури та висловлює повагу до християнства, ісламу, буддизму, іудаїзму та інших релігій, що «становлять невід'ємну частину історичної спадщини народів Росії» [14]. На думку авторів коментаря до Конституції РФ, таке виділення окремих релігій може трактуватися як прояв неповаги до послідовників інших релігійних традицій і суперечить ст. 14 Конституції РФ, що передбачає рівність усіх релігійних об'єднань перед державою і законом [10, с. 182 – 183].

Згідно зі ст. 28 Конституції РФ кожному гарантується свобода совісті, свобода віросповідання, включаючи право сповідувати індивідуально або спільно з іншими будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, вільно обирати, мати і поширювати релігійні й інші переконання і діяти відповідно до них. При цьому важливо відзначити, що відповідно до ст. 56, передбачаючи можливість встановлення окремих обмежень прав і свобод в умовах надзвичайного стану для забезпечення безпеки громадян і захисту конституційного ладу відповідно до федерального конституційного закону, Конституція РФ водночас наголошує, що право на свободу совісті не підлягає таким обмеженням. Відповідно до ст. 29 конституції кожному гарантується свобода думки і слова, водночас не допускається пропаганда чи агітація, що розпалюють релігійну ненависть і ворожнечу, та пропаганда релігійних переваг. Ст. 30 гарантує всім право на об'єднання та свободу діяльності громадських об'єднань, водночас наголошуючи, що ніхто не може бути змушений до вступу до будь-якого об'єднання або перебування в ньому. При цьому ст. 13 забороняє діяльність громадських об'єднань, мета або дії яких спрямовані у ст. 59 захист Вітчизни обов'язком громадянина РФ, у конституції зазначено, що громадянин у разі, якщо проходження військової служби суперечить його переконанням або віросповіданню, а також в інших встановлених федеральним законом випадках, має право на її заміну альтернативною цивільною службою [9].

Говорячи про проголошений Конституцією РФ світський характер держави, слід зазначити, що світською державою є така, в якій, з одного боку, релігія та релігійні об'єднання формально не впливають на формування та реалізацію державної влади; з іншого боку, світська

держава, обмежена свободою совісті і віросповідання, не втручається у сферу духовного життя індивіда [10, с. 95 – 97]. Водночас слід ураховувати, що в сучасній Росії склалися різні думки про правовий зміст принципу світськості. Деякі вчені вважають, що тлумачення цього принципу в Росії часто має дискримінаційний характер, коли світськість помилково ототожнюється з антирелігійністю або атеїзмом. Такий підхід є пережитком старого радянського менталітету. Проте в ст. 14 Конституції РФ відсутні положення, що встановлювали б атеїстичний або антирелігійний характер держави. Ця норма не закріплює будь-яких імперативних положень про примусову і категоричну ізоляцію релігійних об'єднань від держави та інших інститутів громадянського суспільства. Таким чином, ототожнення світськості держави з антирелігійною спрямованістю є невірним з точки зору аналізу реального змісту слова «світський». Світський характер держави не означає виключення її взаємодії з релігійними об'єднаннями, зокрема враховуючи те, що релігійні об'єднання є інститутами громадянського суспільства [1, с. 112 – 113].

Республіка Білорусь. Відповідно до ст. 16 Конституції Республіки Білорусь, прийнятої в 1994 р. зі змінами 1996 р., всі релігії та віровизнання є рівними перед законом [5]. Крім того, згідно зі ст. 4 конституції ідеологія релігійних об'єднань (нарівні з ідеологією політичних партій, громадських об'єднань та соціальних груп) не може встановлюватися як обов'язкова для громадян [11, с. 89]. Водночас подібно до російського законодавства преамбула базового у сфері регулювання державно-конфесійних відносин у Республіці Білорусь закону «Про свободу совісті та релігійні організації», декларуючи рівність релігій перед законом, визнає визначальну роль православної церкви в історичному становленні і розвитку духовних, культурних і державних традицій білоруського народу; духовну, культурну й історичну роль католицької церкви на території Білорусі; невід'ємність від загальної історії народу Білорусі євангелічно-лютеранської церкви, іудаїзму та ісламу [15].

Згідно зі ст. 31 кожен має право самостійно визначати своє ставлення до релігії, одноосібно або разом з іншими сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, висловлювати і поширювати переконання, пов'язані зі ставленням до релігії, брати участь у відправленні релігійних культів, ритуалів, обрядів [17, с. 43]. Відповідно до ст. 16 забороняється діяльність релігійних організацій, спрямована проти суверенітету Республіки Білорусь, її конституційного строю і громадянської злагоди, а також пов'язана з порушенням прав і свобод громадян. У 1996 р. заборону було поширено і на такі релігійні організації, діяльність яких перешкоджає виконанню громадянами їх державних, громадських, сімейних обов'язків або спричиняє шкоду здоров'ю та моральності громадян [5]. Також забороняється створення та діяльність політичних партій, а також інших громадських об'єднань, які пропагують релігійну ворожнечу (ст. 5

конституції). Так само зміни було внесено і до ст. 31, відповідно до якої право на участь у відправленні релігійних культів, ритуалів, обрядів стосується лише таких релігійних дій, які не заборонені законом.

Відповідно до ст. 16 конституції відносини держави і конфесій регулюються законом з урахуванням їх впливу на формування духовних, культурних і державних традицій білоруського народу (в редакції 1996 р.). Відзначається, що таке формулювання було внесено за пропозицією Білоруської православної церкви [13, с. 108 – 111]. При цьому з тексту статті було вилучено раніше наявне там формулювання, що надання будь-яких переваг або обмежень однієї релігії або віровизнання порівняно з іншими не допускається. Наслідком цього стало підписання у 2003 р. Угоди про співпрацю між Республікою Білорусь і Білоруською православною церквою (БПЦ). Сферою дії церкви визначені всі сторони громадського життя, виключаючи власне політичну діяльність. Відповідні угоди і програми співпраці БПЦ підписала також з 15 міністерствами і відомствами. Спектр напрямів співпраці в цих документах є надзвичайно різним: від введення теології в державну освіту, організації паломництва і допомоги в будівництві храмів до освячення спортивних та інших об'єктів тощо [19]. Реалізація положень угоди набула певного оновлення у 2011 р. у зв'язку із затвердженням Програми розвитку конфесійної сфери, національних відносин і співпраці із співвітчизниками за кордоном на 2011 – 2015 рр.

Крім того, станом на 2012 р. тривала підготовка проекту угоди між Республікою Білорусь і Ватиканом, домовленість про підписання якої була досягнута на зустрічі президента Республіки Білорусь О. Лукашенка з держсекретарем Ватикану кардиналом Т. Бертоне ще у 2008 р. у Мінську [18]. Можна припустити, що розвиток відносин між білоруською державою та РКЦ значною мірою залежить від загальної ситуації відносин офіційного Мінську з Євросоюзом.

Окремі білоруські дослідники вбачають у цьому ознаку відходу від слідування традиції рівності всіх релігій і переходу до моделі диференціації статусу релігійних організацій [3]. На їх думку, законодавство Білорусі про свободу совісті еволюціонує, відображаючи прагнення до правового обґрунтування коопераційної моделі державно-конфесійних відносин, при тому що в першій половині 1990-х рр. воно відповідало сепаратистській моделі таких відносин, передбачаючи рівність релігій за умови майже повної відмови держави від регулювання релігійних процесів [14]. Засадничим моментом становлення нової парадигми державно-конфесійних відносин стало прийняття у 1996 р. нової редакції конституції, якою було знято заборону на встановлення будь-яких переваг або обмежень однієї релігії або віросповідання стосовно інших. Тим самим створено конституційну основу для диференціації конфесій і побудови з ними нетотожних відносин. У 2002 р. був ухвалений закон «Про свободу совісті і релігійні організації», преамбула якого виокремлює роль православної, католицької та євангелічно-лютеранської церков, іудаїзму й ісламу в історії Білорусі. Тим самим

фактично було визначено коло релігій, визнаних «традиційними». Попри те що преамбула не має прямої юридичної дії, проте ранжирування конфесій, що містяться в ній, вплинуло на розробку ряду нормативних документів різних відомств [19].

Республіка Молдова. Подібно до конституційних актів Росії та Білорусі, стаття 16 Конституції Республіки Молдова 1994 р. проголошує рівність громадян незалежно від релігії [11, с. 191 – 232]. Ст. 31 конституції гарантує свободу совісті і релігії, зазначаючи, що вона повинна проявлятися в душі терпимості і взаємоповаги. Вказана стаття забороняє у відносинах між релігійними культурами будь-які прояви ворожнечі. Згідно зі ст. 32 конституції забороняються і караються законом заклики до релігійної ворожнечі, підбурювання до дискримінації.

Релігійні культури є самостійними, відокремленими від держави, організовуються і функціонують згідно з власними статутами і діють відповідно до законів. Водночас вони користуються державною підтримкою, зокрема щодо забезпечення релігійної присутності в армії, лікарнях, в'язницях і притулках. Відповідно до ст. 35 конституції державна освіта має світський характер. Водночас держава забезпечує відповідно до закону свободу релігійної освіти [17, с. 49]. Ст. 44 припускає можливість заміни військової служби іншою діяльністю для осіб, які згідно з законом не проходять обов'язкової військової служби.

Республіка Вірменія. На відміну від конституційних положень вищезазначених держав конституції Республіки Вірменія та Грузії закріплюють виняткову роль певної релігійної спільноти. Так, ст. 8.1 Конституції Республіки Вірменія встановлює, що в Республіці Вірменія церква відокремлена від держави та гарантується свобода діяльності всіх релігійних організацій, що діють у встановленому законом порядку. Ст. 14.1 закріплює рівність усіх перед законом, забороняючи дискримінацію, зокрема стосовно релігії та світогляду [8]. Відповідно до ст. 26 кожен має право на свободу думки, совісті і релігії. Це право включає свободу зміни релігії або переконань і свободу їх проповіді, вираження за допомогою церковних церемоній та інших культових обрядів як індивідуально, так і спільно з іншими особами. Реалізація цього права може бути обмежена тільки законом, якщо це необхідно для захисту громадської безпеки, здоров'я, моральності суспільства або прав і свобод інших осіб. При цьому згідно зі ст. 47 забороняється використання прав і свобод в цілях розпалювання, зокрема, релігійної ненависті.

Водночас ст. 8.1 конституції передбачає, що Республіка Вірменія визнає виняткову місію Вірменської Апостольської Святої церкви як національної церкви в духовному житті вірменського народу, у справі розвитку його національної культури і збереження національної самобутності. При цьому зазначається, що відносини між державою і Святою Вірменською апостольською церквою можуть регулюватися законом [8; 20, с. 88].

У розвиток цих положень у березні 2000 р. було підписано меморандум «Про взаєморозуміння між урядом Республіки Вірменія і Святою Вірменською апостольською церквою», у преамбулі якого відзначалась беззаперечна роль і значущість церкви в розвитку і зміцненні вірменської державності та виняткова й особлива роль в історичній долі вірменського народу і нинішньому житті вірменського суспільства. За висловом єпископа Араратської єпархії Навасарда Качояна, меморандум є протоколом про наміри запровадити між церквою і державою конкордатні відносини [6, с. 991].

Грузія. Згідно з Конституцією Грузії держава визнає виключну роль Грузинської православної церкви в історії Грузії і водночас проголошує повну свободу релігійних переконань і віросповідання, незалежність церкви від держави (ст. 9) [17, с. 45]. Конституційно церква відокремлена від держави, що не заважає їм тісно співпрацювати [4].

Вищевказане конституційне положення знайшло свій розвиток у конституційній угоді, підписаній 14 жовтня 2002 р. Президентом Е. Шеварднадзе і Католикосом-патріархом Іллею II та затвердженій парламентом. Відповідно до неї за главою Грузинської православної церкви визнається статус недоторканності; недільні дні і церковні свята визнані загальнодержавними вихідними днями; духовні особи звільнені від військового обов'язку; за духовенством закріплено право не розголошувати таємницю сповіді; держава визнає церковні дипломи про здобуття духовної освіти. Держава також зобов'язалася частково повернути збитки, нанесені церкві в роки радянської влади [2]. Договір між грузинською державою і православною церквою Грузії чітко визначає рамки та форми співробітництва двох інститутів. Наприклад, держава і церква взаємно визнають відповідні дипломи; держава не має права відчужувати в церкві її майно, церква може отримувати доходи за рахунок передачі власного майна в оренду; майно церкви не оподатковується; навчальні програми з православного віросповідання і кандидатури викладачів затверджує держава за поданням церкви; держава визнає шлюб, зареєстрований церквою тощо. Підписання угоди з таким змістом практично проголошує православ'я державною релігією [4]. Слід зазначити, що на етапі обговорення вказаної угоди, щоб зняти можливу суспільну напругу, Грузинська православна церква добила згоди на визнання її привілейованого становища в договорах з іншими чотирма християнськими церквам Грузії: Вірменською апостольською, Римо-католицькою, Євангелічно-лютеранською і баптистською. Водночас серед представників інших конфесій поширена думка, що конкордатні державно-церковні відносини можливі лише за умови підписання відповідних угод з усіма діючими на території держави церквами [6, с. 991 – 993].

Відповідно до ст. 14 і 38 Конституції Грузії всі люди від народження є вільними і рівними перед законом, рівноправними в соціальному,

економічному, культурному і політичному житті незалежно від релігійної належності. Згідно зі ст. 19 кожній людині гарантується свобода слова, думки, совісті, віросповідання і переконань. Забороняється переслідування особи у зв'язку з використанням нею свободи слова, думок, совісті, віросповідання і переконань, а також примушування людини висловити власну думку з приводу цих свобод. Водночас у тексті присяги, що приносить новообраний президент Грузії, є згадування бога [7, с. 205 – 240], що свідчить про те, що президентом Грузії може бути лише віруюча людина.

Таким чином, можна зробити такі висновки:

1. Конституція України в цілому відповідає практиці закріплення основних прав і свобод, зокрема права на свободу совісті, в конституційних актах пострадянських країн.

2. Певною мірою розвиток законодавства, зокрема конституційних положень у сфері державно-конфесійних відносин, залежить від тенденцій розвитку загальних суспільно-політичних процесів у відповідних країнах (найкращим прикладом чого є Республіка Білорусь).

3. Принцип відокремлення церкви від держави є визначальним для більшості пострадянських країн. Водночас конституції окремих з них (Вірменії та Грузії) містять конституційні положення, що закріплюють привілейований статус певного релігійного об'єднання, а законодавчі акти деяких інших (Російської Федерації та Білорусі), попри конституційно проголошену рівність релігійних організацій, припускають можливість формування нетотожних відносин держави з різними релігійними спільнотами.

4. Зважаючи на викладене, Конституція і законодавство України найбільш повно і послідовно закріплюють принцип рівності релігійних організацій перед законом, що створює належні умови для реалізації принципу свободи совісті. Такі положення доцільно зберегти при подальших конституційних і законодавчих змінах.

5. Цікавим є досвід Молдови щодо конституційного передбачення можливості співпраці держави і релігійних організацій у різних сферах та забезпечення права громадян на релігійну освіту (що не скасовує принципу відокремлення церкви від держави та світського характеру державної освіти).

Список використаних джерел

1. **Беллинг Д. В.** Актуальные проблемы государственно-конфессиональных отношений в Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ с государственно-церковными отношениями в ФРГ) / Д. В. Беллинг, А. В. Бойко, Н. Б. Серова // *Религиоведение*. – 2007. – № 4. – С. 111 – 120.

2. **Бурега В.** Церковь и государство на постсоциалистическом пространстве: в поисках парадигмы отношений / В. Бурега. – Режим доступа : www.religions.unian.net/rus/detail/472.

3. **Давыденко С. С.** Современная вероисповедная политика в Республике

Беларусь (политико-исторические аспекты) : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.01 / Давыденко Светлана Семеновна. – Минск, 2002. – Режим доступа : www.ref.by/ref/70/26445/1.html.

4. **Здіорук С.** Досвід державно-церковних відносин в постсоціалістичних країнах: уроки для України у зміцненні національної ідентичності / С. Здіорук, В. Токман. – Режим доступу : www.old.niss.gov.ua/Monitor/juli/2.htm.

5. **Канстытуцыя** Рэспублікі Беларусь. – Режим доступу : www.belconstitution.narod.ru/constitution1994.htm#16.

6. **Киричук О.** Європейська договірна модель врегулювання державно-церковних відносин: історичний і сучасний світовий досвід для України / О. Киричук // *Історія релігій в Україні* : наук. щорічник. – Л. : Логос, 2009. – Кн. I. – С. 986 – 1000.

7. **Конституция** Грузии // *Конституции государств – участников СНГ*. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – С. 205 – 240.

8. **Конституция** Республики Армения (с изменениями). – Режим доступа : www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1&lang=rus.

9. **Конституция** Российской Федерации. – Режим доступа : www.constitution.ru/index.htm.

10. **Конституция** Российской Федерации: Проблемный комментарий / отв. ред. В. А. Четвернин. – М., 1997. – 702 с.

11. **Конституції** нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К. : Право, 1996. – 544 с.

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

13. **Неокультурные** объединения в Беларуси. – Минск : Веды, 1998. – 184 с.

14. **О свободе** совести и о религиозных объединениях : Федеральный закон Российской Федерации. – Режим доступа : www.constitution.garant.ru/act/right/171640.

15. **О свободе** совести и религиозных организациях : закон Республики Беларусь. – Режим доступа : www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=v19202054&p2={NRPA}.

16. **Про Конституційну** Асамблею : Указ Президента України від 17 трав. 2012 р. № 328/2012. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/328/2012.

17. **Свобода** совести, вероисповедания и религиозных организаций: положения конституций постсоц. стран, государств Западной Европы, США, Канады и Японии, международных правовых документов / А. Н. Колодный (науч. ред.), М. Е. Бабий (сост.) ; Укр. ассоциация религиоведов. – К., 1996. – 90 с.

18. **Справка** о религиозной ситуации и религиозных организациях в Республике Беларусь. – Режим доступа : www.belarus21.by/ru/main_menu/religion/sotr/relig_sit.

19. **Старостенко В. В.** Становление кооперационной модели государственно-конфессиональных отношений в Республике Беларусь / В. В. Старостенко. – Режим доступа : www.idmedina.ru/books/islamic/?2606.

20. **Шаповал В. М.** Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник / В. М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 480 с.

Надійшла до редколегії 02.04.13

Олександр ОВДІН

Національна академія державного управління
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ПЕРЕПИСІВ НАСЕЛЕННЯ У 2011 РОЦІ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Розглядаються особливості поточної статистики та організації переписів населення у 2011 р. у державах-членах Європейського Союзу. Аналізуються типи та основні результати переписів. Визначається значення переписів у дослідженні демографічних процесів.

Ключові слова: державне управління, демографічні процеси, міграція, моніторинг, національна безпека, перепис населення, поточна оцінка чисельності населення, природний приріст населення, статистична установа, типи переписів населення.

Александр Овдин. Особенности организации переписей населения в 2011 году в Европейском Союзе

Рассматриваются особенности поточной статистики и организации переписей населения в 2011 г. в государствах-членах Европейского Союза. Анализируются типы и основные результаты переписей. Определяется значение переписей в исследовании демографических процессов.

Ключевые слова: государственное управление, демографические процессы, миграция, мониторинг, национальная безопасность, перепись населения, текущая оценка численности населения, естественный прирост населения, статистическое учреждение, типы переписей населения.

Olexander Ovdin. Features of population censuses in 2011 in the European Union

The peculiarities of the population statistics and population censuses in 2011 in the European Union are considered. The typology of censuses and their main results are analyzed. The role of censuses in analyzing demographic processes are conducted.

Key words: public administration, demographic processes, migration, monitoring, national security, population census, population estimate, natural increase of population, statistics agency, type of censuses.

У ХХІ ст. під час демографічних та соціально-економічних змін регулярно отримання об'єктивної статистичної інформації набуває особливо великого значення. У грудні 2013 р. повинен відбутися Другий всеукраїнський перепис, у ході якого буде зібрано основні дані щодо чисельності та структури населення, етнічних, мовних, освітніх, соціально-економічних характеристик, які мають активно використовуватися науковцями, державними та громадськими діячами [3]. Необхідно зазначити, що проведення Другого всеукраїнського перепису населення відкладалося вже двічі. На жаль, це не викликало майже жодної реакції громадськості (крім фахівців-експертів). Навіть

поширюються думки, що традиційний перепис в умовах появи реєстрів населення стає непотрібним, що поточний статистичний облік дозволяє обійтися без «зайвих витрат» [1].

У даному контексті заслуговує на увагу сучасний зарубіжний досвід. Переписи населення в державах-членах ЄС відбулися у 2011 р. Це на два роки раніше, ніж планується в нашій країні. Україна не встигла провести даний захід одночасно з іншими європейськими країнами, проте отримала можливість урахувати новітні тенденції організації переписів.

Дані проблеми розглядалися в працях багатьох українських та російських учених, перш за все демографів та економістів, зокрема І. Прибиткової, Ю. Муромцевої, М. Клупта, В. Стешенко, С. Піскунова, В. Піскунова та ін. Проте результати переписів населення ЄС 2011 р. тільки починають надходити до науковців. Вони є надзвичайно цікавими і, що важливо, подекуди суттєво відрізняються від того оцінювання статистичних служб, яким раніше оперували вчені. Відповідно, виникає потреба в нових дослідженнях. Ґрунтовний аналіз результатів – справа найближчого майбутнього, й подана публікація є однією з перших у даному напрямі.

Метою нашої статті є дослідження переписів населення 2011 р. та визначення їх ролі в моніторингу демографічних процесів у країнах-членах ЄС.

Передусім необхідно зазначити, що ЄС на сьогодні є одним з найбільш щільно заселених великих регіонів світу. За повідомленнями європейського статистичного відомства у 2009 р. народився 500-мільйонний мешканець, а станом на 1 січня 2011 р. населення співтовариства становило 502,5 млн. Важливо підкреслити, що з самого початку європейської інтеграції і до нашого часу народжуваність завжди переважала смертність, а природний приріст відповідно був позитивним. Народжуваність в Європі дійсно не є високою, проте її показники в новому столітті характеризуються стабільністю. Водночас виникло інше потужне джерело збільшення кількості населення – міжнародна міграція. Наприклад, у 2010 р. природний приріст населення становив 514 тис. осіб, а міграційний – 824 тис. [7]. Цілком очевидним є те, що суттєва частина іммігрантів потрапляє до ЄС нелегально. Її достатньо важко відстежити методами поточного статистичного обліку. Однак існують великі диспропорції в доходах у межах самого співтовариства. Поступова лібералізація ринку праці Євроспільноти для громадян країн-новачків (тих, що приєдналися до ЄС у 2004 та 2007 рр.) обумовила появу в мешканців колишніх держав-членів соціалістичного табору нової привабливої перспективи – переїзду до так званої Старої Європи. Тому на порядку денному постали питання більш чіткого визначення кількості мешканців не лише в ЄС у цілому, але й у розподілі цього населення між державами-членами. Відповідно, значно підвищилося значення

перепису населення, заходу, який мав дати відповідь на ряд демографічних питань.

У 2008 р. Європейським парламентом та Радою ЄС було прийнято регламент № 763/2008, яким затверджено основні принципи проведення наступних переписів населення. Важливе значення мало визначення єдиного року проведення перепису. Уперше в історії Євроспільноти з'явилась можливість отримати загальну демографічну картину [6]. Проте необхідно підкреслити, що даним регламентом не було уніфіковано методіку організації переписів, навпаки підкреслювалась повага до національної специфіки. Якщо роком перепису було визначено 2011, то кожна держава мала можливість самостійно встановлювати конкретну дату організації даного заходу [6].

Більшість держав-членів ЄС провела попередній перепис населення у 2001 р., що вплинуло на рішення Європарламенту провести наступний саме у 2011 р. Тим самим витримати рекомендований ООН 10-річний проміжок часу між переписами (табл. 1). Водночас у деяких державах ці заходи відбувались зовсім не так регулярно. Наприклад, у Швеції був взагалі пропущений раунд переписів 2000 р. (заходи, які проходили у 1995 – 2004 рр.), та, як наслідок, інтервал становив 21 рік [13]. З іншого боку, є країни які проводили переписи набагато частіше. Наприклад, в Ірландії та на Мальті вже відбулися переписи раунду 2010 р. (відповідно у 2006 та 2005 рр.), що не завадило цим країнам взяти участь і у європейському переписі. Щоправда Ірландія й раніше проводила дані заходи один раз на п'ять років, тому на 2011 р. перепис було заплановано незалежно від регламенту ЄС [13].

Із 27 держав ЄС переписи відбулися у 26 державах саме у 2011 р. Єдиним винятком стала Франція. Це пов'язано з особливістю національного статистичного обстеження [4].

У Французькій республіці, починаючи з 2004 р., проводиться так званий перманентний перепис. Усі невеликі муніципалітети країни (із кількістю мешканців не більш ніж 10 тис. осіб) розділено на 5 груп. Кожного року в одній з них проводиться загальний перепис. У всіх більш великих муніципалітетах щорічно відбувається вибіркове обстеження, яке охоплює 8 % житлових одиниць. Як наслідок, за 5 послідовних років вдається переписати все населення маленьких муніципалітетів та 40 % населення великих, що разом становить близько 70 % мешканців країни. На думку організаторів, цього достатньо для отримання надійної інформації на низовому рівні. Загальні результати такого перепису формуються на основі розрахунків середніх, які щорічно уточнюються [4].

На нашу думку, можна виділити п'ять основних типів перепису населення (серед тих, що практикуються в державах-членах ЄС). У 17 державах з 27 проводиться звичайний перепис населення, коли всі мешканці мають відповісти на ряд питань у запропонованій анкеті (табл. 2). Зауважимо, що в 10 із цих 17 країн водночас існують і реєстри населення, що не примусило їх відмовитися від традиційного заходу [4].

Періодичність переписів населення у державах-членах ЄС

Держава	Дата перепису раунду 2010 р. *	Дата попереднього перепису	Інтервал (років)
Австрія	31 жовтня 2011 р.	15 травня 2001 р.	10
Бельгія	1 січня 2011 р.	1 жовтня 2001 р.	9
Болгарія	1 лютого 2011 р.	1 березня 2001 р.	10
Велика Британія	27 березня 2011 р.	29 квітня 2001 р.	10
Греція	10 травня 2011 р.	18 березня 2001 р.	10
Данія	1 січня 2011 р.	1 січня 2001 р.	10
Естонія	31 грудня 2011 р.	31 березня 2000 р.	12
Ірландія	1 квітня 2011 р.	23 квітня 2006 р.	5
Іспанія	1 листопада 2011 р.	1 листопада 2001 р.	10
Італія	23 жовтня 2011 р.	21 жовтня 2001 р.	10
Кіпр	1 жовтня 2011 р.	1 жовтня 2001 р.	10
Латвія	1 березня 2011 р.	31 березня 2001 р.	10
Литва	5 квітня 2011 р.	6 квітня 2001 р.	10
Люксембург	1 лютого 2011 р.	15 лютого 2001 р.	10
Мальта	21 листопада 2011 р.	27 листопада 2005 р.	6
Нідерланди	1 січня 2011 р.	1 січня 2001 р.	10
Німеччина	9 травня 2011 р.	30 вересня 1995 р.	16
Польща	1 квітня 2011 р.	20 травня 2002 р.	9
Португалія	21 березня 2011 р.	12 березня 2001 р.	10
Румунія	22 жовтня 2011 р.	18 березня 2002 р.	10
Словаччина	14 травня 2011 р.	25 травня 2001 р.	10
Словенія	1 січня 2011 р.	31 березня 2002 р.	9
Угорщина	1 жовтня 2011 р.	1 лютого 2001 р.	11
Фінляндія	1 січня 2011 р.	31 грудня 2000 р.	10
Франція	1 січня 2006 р.	8 березня 1999 р.	7
Швеція	31 грудня 2011 р.	1 листопада 1990 р.	21
Чехія	25 березня 2011 р.	1 березня 2001 р.	10

* у табл.1 вказано перший день перепису; у випадку, якщо він тривав довше, то респонденти були зобов'язані подавати дані станом саме на 00 годин 00 хвилин першого дня анкетування (померлі протягом перепису мали реєструватися як живі, народжені не реєструвалися).

«Традиційний» у даному випадку не означає нехтування новітніми технологіями. Наприклад, у країнах Балтії кожен може вільно обирати, чи буде він чекати співробітника статистичної установи вдома, чи

**Класифікація переписів населення 2011 р.
у державах-членах ЄС**

Тип перепису	Держави
1. Традиційний суцільний перепис населення	Болгарія, Велика Британія, Греція, Ірландія, Італія, Іспанія, Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Мальта, Португалія, Румунія, Словаччина, Угорщина, Чехія, Естонія
2. Поєднання суцільного перепису та вибіркового обстеження із даними реєстрів населення	Бельгія, Німеччина, Польща
3. Поєднання вибіркового обстеження із даними реєстрів населення	Нідерланди, Словенія
4. Перепис на основі реєстрів населення	Австрія, Данія, Швеція, Фінляндія
5. Перманентний перепис	Франція

самостійно пройде перепис через мережу Інтернет (е-перепис). В Естонії 62 % мешканців країни обрали саме цей шлях проходження перепису (серед молоді цей показник досягав майже 75 %). Тим самим у маленькій балтійській країні було встановлено своєрідний рекорд у Європі. Сама анкета пропонувалась виключно в електронному вигляді (у випадку якщо людина проходила перепис із допомогою обліковця, останній просто заносив необхідні дані в ноутбук) [12].

Існують також і принципово інші типи переписів населення (див. табл. 2). Зокрема у Бельгії, Німеччині, Польщі, Нідерландах та Словенії дані переписів поєднуються із даними реєстрів населення, при цьому в останніх двох країнах взагалі відмовились від суцільного опитування та провели лише вибіркоче обстеження. Наприклад, у Польщі суцільне обстеження було доповнено вибірковим (а також даними 27 реєстрів, які ведуть 15 різних державних установ) [4].

Іншу групу становлять такі держави, як Австрія, Данія, Швеція та Фінляндія. Фактично там весь перепис заснований не на анкетах респондентів, а на даних, які отримуються з реєстрів населення (скандинавські країни запровадили реєстри раніше за інших, і там вони відрізняються надзвичайною деталізованістю). Відповідно, дані переписів у цій групі майже не відрізняються від даних поточного обліку населення [13].

Як згадано вище, у переважній більшості держав ЄС перепис населення був традиційним та дозволив суттєво уточнити кількість мешканців країн, однак інформація щодо даних німецької статистичної установи до сих пір не оприлюднена.

З поданої інформації стосовно 16 країн ЄС лише на Кіпрі переписом зафіксовано суттєво більшу кількість мешканців (5 %), ніж раніше оцінювала місцева статистична установа (табл. 3). Взагалі з даного переліку зрозуміло, що в 6 державах за переписом зафіксовано більше

населення, ніж за оцінками. У 10 – навпаки, воно виявилось меншим, ніж оцінювалося.

Розходження між переписною та оціночною чисельністю населення у державах-членах ЄС (2011 р.)

Держава	Чисельність населення		Різниця між даними перепису та поточною оцінкою (%)
	за даними поточної статистики (тис.)	за даними переписів населення (тис. осіб)	
Болгарія	7 505	7 365	- 2
Велика Британія	62 436	63 182	+ 1
Греція	11 330	10 815	- 5
Естонія	1 317	1 294	- 2
Ірландія	4 480	4 588	+ 2
Іспанія	46 153	46 816	+ 1
Італія	60 626	59 434	- 2
Кіпр	803	840	+ 5
Латвія	2 230	2 070	- 7
Литва	3 245	3 054	- 6
Польща	38 200	38 512	+ 1
Португалія	10 637	10 562	- 1
Румунія	21 414	19 043	- 11
Словаччина	5 435	5 397	- 1
Угорщина	9 986	9 938	0
Чехія	10 533	10 562	0

Сумний антирекорд установила Румунія, у якій недорахували 11 % населення [11]. У Латвії цей показник становить 7 %, у Литві – 6 %, у Греції – 5 % [8; 9; 14]. Необхідно звернути увагу, що в останній із названих держав демографи прогнозували зворотну ситуацію. Проте економічна криза вочевидь скоротила імміграцію та прискорила еміграцію з країни, у тому числі незареєстровану місцевою статслужбою (останні події навколо острова Кіпр можуть також змінити надзвичайно благополучну демографічну ситуацію, визначену переписом 2011 р.).

Також надходять перші дані щодо кількості наших співвітчизників у країнах традиційної української трудової еміграції (ще не отримано інформацію з Німеччини, Великої Британії та деяких інших держав) (табл. 4). Необхідно зауважити, що дані, подані в табл. 4, набагато краще корелюються з офіційною інформацією Держстату України, ніж з оцінками аналітиків. Офіційна статистика категорично спростовує інформацію, яка подається у вітчизняній пресі щодо «мільйонів українців» (називались цифри – 4, 5 і навіть 6 млн) – резидентів Євроспільноти [2]. Наприклад, в Іспанії було зафіксовано лише 84 тис. громадян України, тоді як марокканців більше ніж 500 тис. та 140 тис. китайців. Можна зробити висновок, що певна частина наших заробітчан ухилилася від участі в переписі, проте важко пояснити, чому тоді інші іноземці не змогли цього зробити. Усього іспанські обліковці зарахували у своїй країні 5,6 млн іноземців [10].

Таблиця 4

Кількість громадян України в окремих державах-членах ЄС згідно з даними перепису 2011 р.

Держава	Чисельність громадян України (тис. осіб)	Місце української громади серед інших спільнот іноземців
Італія	223,8	4
Чехія	117,8	1
Іспанія	84,1	15
Португалія	33,8	3
Польща	7,0	1

Якщо вірити даним європейського перепису населення, то найбільше громадян України мешкає в Італії, а найбільшу частку населення вони становлять у Чеській республіці – приблизно 1,1 % від загальної кількості населення цієї країни. А у чеській столиці (м. Прага) громадяни України становлять близько 4 % мешканців [5].

Дослідження результатів переписів населення ЄС 2011 р. дозволяють зробити висновок щодо необхідності збереження таких заходів у сучасному світі. Тільки переписи населення повністю охарактеризують українське суспільство. На нашу думку, Україна повинна орієнтуватись на досвід переважної більшості держав євроспільноти, які проводять перепис населення традиційного типу. Проте також необхідно вивчати можливості застосування під час організації цього заходу новітніх технологій, у тому числі електронного перепису. Щоправда використати їх скоріше за все вдасться не у 2013 р., а лише під час проведення наступного, Третього всеукраїнського перепису населення. Цьому повинно сприяти й становлення громадянського суспільства, адже

перепис у безпаперовій формі вимагає надзвичайно високого рівня довіри населення до влади (щоб усунути будь-які спекуляції щодо можливих фальсифікацій).

У подальшому у ЄС переписи населення мають відбуватися один раз на десять років. Цій міжнародній нормі доречно слідувати й Україні, хоча європейська інтеграція нашої держави може поставити зобов'язання проведення Третього всеукраїнського перепису населення вже у 2021 р., тобто скоротити інтервал. Проте інтервал не повинен перевищуватися.

Досвід країн Центрально-Східної Європи свідчить, що перепис населення може принести не зовсім приємну інформацію щодо більш стрімкого скорочення кількості мешканців країни, ніж це прогнозувалося раніше. Але негативна інформація теж є надзвичайно потрібною в контексті розробки стратегії демографічного розвитку, удосконалення системи пенсійного забезпечення тощо. Ефективний моніторинг демографічних процесів стане запорукою успішного розвитку нашої держави.

Список використаних джерел

1. **В Україні** в 2013 году пройдет перепись населения // УНІАН-економіка. – 27 квіт. 2012 р. – Режим доступу : www.economics.unian.net/rus/detail/123203.
2. **По експертным** данным, за рубежом работают 4 млн 500 тыс. украинцев. – Режим доступу : www.rus.newsru.ua/finance/09apr2008/rubeg.html.
3. **Програма** Всеукраїнського перепису населення. – Режим доступу : www.ukrcensus.gov.ua/ukr/notice/news.php.
4. **Щербакова Е.** На начало 2011 года население Европейского союза составило 502,5 миллиона человек / Е. Щербакова. – Режим доступу : www.demoscope.ru/weekly/2011/0471/barom01.php.
5. **Census of Population and Housing 2011: Basic final results.** Tab. 8.2. Population by citizenship and by regions // Czech Statistical Office. – Access mode : www.czso.cz.
6. **EU legislation on the 2011 Population and Housing Censuses.** Explanatory Notes // Eurostat. – Access mode : www.ec.europa.eu/eurostat.
7. **Marcu M.** Population grows in twenty EU Member States / Monica Marcu / Eurostat. – Statistics in focus. – 38/2011. – Access mode : www.ec.europa.eu/eurostat.
8. **On Population Census 2011** // Central Statistical Bureau of Latvia: newsrelease. – Access mode : www.csb.gov.lv/en/statistikas-temas/population-census-2011-33604.html.
9. **Population Census 2011 Results** // Central Statistical Bureau of Latvia: newsrelease. – Access mode : www.csb.gov.lv/en/statistikas-temas/population-census-2011-key-indicators-33613.html.
10. **Population and Housing Censuses 2011** // INE. – Press release. – Access mode : www.ine.es.
11. **Press release on the provisional results of the 2011 Population and Housing Census.** – Access mode : www.insse.ro/cms/rw/pages/listaArhivaCom.en.do.
12. **Statistical** database: Population // Statistics Estonia. – Access mode :

www.pub.stat.ee/px-web.2001/I_Databas/Population/03VITAL_EVENTS/03VITAL_EVENTS.asp.

13. **Statistics** Division // Demographic Statistics Section United Nations. – Access mode : www.unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/censusdates.htm.

14. **The Population** and Housing Census in Lithuania is over // SLpress release. – Access mode : www.stat.gov.lt/en.

Надійшла до редколегії 02.04.13

УДК 35

Сергій КВІТКА

Національна академія державного управління
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИВЧЕННЯ БІЗНЕСУ ЯК СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНОГО АКТОРА

Розглядаються найбільш поширені наукові концепції взаємодії влади та бізнесу. Аналізуються основні досягнення й недоліки теоретико-методологічних підходів до вивчення бізнесу як політичного актора.

Ключові слова: держава, групи інтересів, групи тиску, корпоратизм, плюралізм.

Сергей Квитка. Теоретико-методологические подходы к изучению бизнеса как социально-политического актера

Рассматриваются наиболее распространенные научные концепции взаимодействия власти и бизнеса. Анализируются основные достижения и недостатки теоретико-методологических подходов к изучению бизнеса как политического актера.

Ключевые слова: государство, группы интересов, группы давления, корпоратизм, плюрализм.

Serhii Kvitka. Theoretical and methodological approaches to the study of business as a social and political actor

The most common scientific concepts of interaction between government and business are considered. The main achievements and shortcomings of theoretical and methodological approaches to the study of business as a political actor are analyzed.

Key words: government, interest groups, pressure groups, corporatism, pluralism.

Роль, яку бізнес відіграє в житті сучасного суспільства, не могла не привернути до нього пильної уваги з боку наукового співтовариства і перш за все представників наук з державного управління. Ця тема набула особливої актуальності з активізацією участі України в глобалізаційних процесах та посиленням ролі держави в соціально-економічному житті суспільства. Некерований розвиток бізнесу почав гальмувати подальший прогрес країни й суперечити загальносвітовим тенденціям у цій сфері.

© Квітка С. А., 2013

Тож, на нашу думку, вивчення феномену співпраці та партнерства влади та бізнесу в сучасних умовах є нагальною проблемою, тим більше що в «західній» науці вже нагромаджена чимала теоретична база з цього питання. Оскільки глибокий аналіз взаємодії держави та бізнесу в Україні тільки починається, теоретико-методологічні підходи до цього питання, які вже напрацьовані у світі, можуть стати основою для подальших досліджень українських особливостей цього феномену.

На сьогодні існує достатньо широкий спектр наукових публікацій, який охоплює різні управлінські аспекти взаємодії держави та бізнесу. Головною теоретичною базою є роботи закордонних авторів, таких як Г. Уїлсон, Дж. Бьюкенен, С. М. Липсет, К.-Р. Сен, Д. Ч. Торрес, А. Ослунд, Ф. А. фон Хайек, Р. Френк, А. Етциони, Т. Эггертссон, Р. Адамс, Г. Джордан, Р. Адамс, К. Поланьї, М. Джонстон та ін. Специфіка міжсекторального соціального партнерства, соціальна відповідальність бізнесу та його політичних інтересів, інші теоретичні та методологічні аспекти вивчення ролі бізнесу як політичного актора розкриті в дослідженнях українських та російських учених Л. Абалкіна, В. Велкова, С. Перегудова, А. Гельмана, С. Караганова, Г. Клейнера, В. Супян, В. Макарова, А. Шохіна, В. Радаєва, Ф. Шамхалова та ін.

Мета статті – визначити основні теоретико-методологічні підходи до вивчення бізнесу, які сформувалися в наукових концепціях Європи та США у ХХ ст. і є актуальною базою для продовження досліджень у цьому напрямі в Україні. Незважаючи на різноманіття думок стосовно цього питання, серед науковців існує єдиний погляд на те, що державне управління в соціально-економічній сфері в сучасному світі неможливе без урахування діяльності та впливу бізнесових структур як політичних акторів.

Серед великої кількості наукових підходів до вивчення бізнесу як соціально-політичного актора ми зупинимось на тих, які сьогодні є найбільш визнаними та застосовуються під час аналізу та в дослідженнях взаємодії влади та бізнесу.

Концепція «індустріальних відносин» розглядає систему влада-бізнес як мінливу матрицю узгоджуваних взаємодій між державою, роботодавцями та профспілками на рівні фірм і галузей. Держава і бізнес разом з профспілками беруть участь у виробленні й застосуванні правил, мета яких – зберігати мир, регулювати суперечки й генерувати передбачуваність. У цьому підході враховується те, що існує обмежений набір видів діяльності, які постійно необхідно здійснювати, щоб координувати роботу в індустріальних суспільствах. Як наслідок вони набувають форми, приблизно схожої в усіх суспільствах, що перебувають на аналогічній стадії розвитку. Значимо, що таких країн стає дедалі менше й Україна переходить від «індустріальної» до «постіндустріальної» стадії розвитку.

Концепція індустріальних відносин головним стрижнем суспільно-політичних та соціально-економічних відносин вбачає питання інтересів, влади, контролю та конфліктів, які є основою трудових відносин. При

цьому питання про механізми та технології їх вирішення відходять на другий план. Цим пояснюється відхід від традиційної концентрації уваги лише на інституціональних аспектах та прагнення до вивчення більш широкого кола соціальних явищ, що впливають на відносини працівників, працедавців та влади.

Дослідження «індустріальних відносин» ґрунтуються на великій базі даних. Однак цей підхід дещо спрощує ситуацію, розглядаючи акторів в обмеженому просторі їх місця роботи як системи, що має більш-менш самостійний характер. Втрачається присутність і валентність акторів і процесів, що відіграють головну роль у формуванні та збереженні самої державної системи.

Заслугує на увагу й інструменталістська концепція взаємовідносин бізнесу й держави. Прихильники цього підходу стверджують, що держава в сучасному суспільстві є знаряддям економічно панівного класу капіталістів. Відповідно до уявлень інструменталістів клас капіталістів в умовах демократії майже повністю підпорядковує своїй волі державний апарат і здійснює за його допомогою політичне панування над суспільством, підлеглими класами, насамперед робітничим класом. Інструменталісти вказують на найважливіші способи, техніки, за допомогою яких капіталісти перетворюють свою економічну могутність на політичну владу, підкоряють державу власній волі. Серед них: безпосередня участь бізнесу в роботі державного апарату і в тісно пов'язаних з державою групах з розробки політики; фінансування політичних партій та кандидатів; лобістська діяльність окремих капіталів, галузей і підприємницьких спілок; маніпулювання політичною свідомістю виборців за допомогою підконтрольних капіталу мас-медіа.

Така концепція взаємовідносин «панівного класу» і держави, висхідна до К. Маркса та Ф. Енгельса, цілковито домінувала в радянській політичній науці [2; 4]. Одним із найважливіших її недоліків є те, що вона відображає відносини між «панівним класом» і державою в буржуазному суспільстві як суто суб'єктивні та зводить відносини соціального класу й держави до міжособистісних відносин індивідів. У цих суб'єктивних, інтерперсональних відносинах капіталісти, на думку інструменталістів, різними способами навмисно впливають на чиновників (лобізм, фінансування тощо), підпорядковуючи їх своїй волі, своїм цілям.

Зосереджуючись на суб'єктивних міжособистісних відносинах між капіталістами і чиновниками і цілепокладальних формах впливу одних на інших, інструменталісти не бачать, що ці відносини і форми впливу відіграють другорядну роль у механізмі класового панування. Досить слушно зазначив Н. Пуланзас: «Відносини між буржуазним класом та державою є об'єктивними відносинами. Це означає, що якщо функція держави у визначеній соціальній формації та інтереси панівного класу в цій формації збігаються, то це впливає із самої системи: безпосередня участь членів пануючого класу в держапараті є не причиною, а наслідком,

більш того, можливістю, причому випадковою можливістю цього об'єктивного збігу» [7, р. 245] (тут і далі переклад автора. – С. К.).

Дійсно, саме розміщення держави в структурі буржуазної соціальної функції ставить її в об'єктивну залежність від економіки, від процесу капіталістичного виробництва та нагромадження. З огляду на цю залежність унаслідок імперсональних, структурних примусів держава зацікавлена та змушена проводити політику, яка сприяє капіталістичному відтворенню, що відповідає інтересам класу капіталістів. Завдяки об'єктивній, структурній залежності держави від економіки, від процесу виробництва та нагромадження, капіталісти, що організують і спрямовують цей процес, можуть як інвестори опосередковано впливати на державу, причому роль цього «тиску інвесторів» у механізмі класового панування капіталу набагато важливіша ніж роль навмисних форм впливу, що акцентується інструменталістами.

Для капіталізму характерний унікальний інституціональний розподіл між економічним і політичним капіталізмом. Держава в капіталістичному суспільстві набуває форми відносно ізольованого від економіки так би мовити надбудованого над нею апарату публічної влади. Вона виключена з продуктивного ядра економіки, у якій провідну роль відіграє приватний капітал. Тобто можна говорити про те, що в капіталістичній системі політична влада відсторонена від організації виробництва відповідно до власних політичних критеріїв. Але будучи загалом відстороненою від організації процесу капіталістичного виробництва та нагромадження, держава та, передусім, політична еліта об'єктивно залежать від капіталістичної економіки. К. Оффе та Ф. Ронге зазначають: «Оскільки держава залежить від процесу нагромадження, організувати який не в її владі, кожен володар державної влади в основному зацікавлений у підтриманні умов, найбільш сприятливих для нагромадження. Цей інтерес не походить із союзу певного уряду з певним класом, який також зацікавлений у нагромадженні, не походить він і з будь-якої політичної влади класу капіталістів, який здійснює тиск на володарів державної влади з тим, щоб проводити свій класовий інтерес. Найімовірніше, він походить із власного інституціонального інтересу держави, який обумовлений тим фактом, що державі відмовлено у здатності контролювати потоки ресурсів, які потрібні для використання державної влади [4, р. 250].

Роль бізнесу як важливого політичного актора також може бути проаналізована і з позиції більш загальних методологічних підходів, характерних для сучасної науки державного управління. Зокрема, це стосується плюралістичного підходу, у межах якого бізнес розглядається як одна з груп інтересів або груп тиску. При цьому не надаючи перевагу будь-якій із численних класифікацій цих груп, важливо визначити ту роль, яку вони відіграють у політичному житті сучасного суспільства.

А. Бентлі визначає групи інтересів як «...об'єднання громадян, що розглядаються не як абстрактна фізична одиниця, а як масова діяльність...».

Їх взаємодія з інститутами держави має велике значення, оскільки саме в соціально-економічній сфері узгодження позицій груп інтересів та держави є визначальним фактором державної політики. Існує чітко визначена політична складова в діяльності цих груп, оскільки державні інститути є виразником балансу інтересів різних груп, які пронизують суспільство знизу доверху. Коли в суспільстві у міру його розвитку відбуваються зміни, змінюється і структура балансу інтересів. Це неминує спонукає до відповідних модифікацій у законодавстві та у співвідношенні повноважень між різними гілками влади. При цьому головне завдання полягає в тому, щоб не нав'язувати рішення окремим групам, а зуміти привести до консенсусу найбільш великі та впливові з них [8, р. 20].

Д. Трумен, який визначав політичний процес перш за все як процес групової конкуренції в боротьбі за владу над розподілом ресурсів, відносив до політичних груп інтересів асоціації бізнесу, оскільки вони в прагненні досягти мети діють через урядові інститути, тобто чинять на них політичний тиск. Їх значення він бачить у тому, що групи інтересів загалом не тільки служать стабілізації суспільства, але й сприяють підвищенню рівня політичної участі громадян в управлінні державою. Д. Трумен вважав, що в міру диверсифікації суспільства в ньому автоматично виникають нові групи інтересів. Вони порушують існуючий баланс сил та стимулюють появу контргруп для його відновлення [9].

Російський учений В. А. Ачкасов групами інтересів у межах плюралістичної концепції, називає інституційні структури різного типу (підприємницькі, профспілкові, релігійні, етнічні, культурні тощо), які, претендуючи на політичну владу, намагаються впливати на неї, беручи посередниками у справі забезпечення специфічних інтересів своїх членів [1].

Найбільш широко в сучасній західній політичній науці стосовно бізнес-асоціацій застосовується термін «група тиску». І хоча деякі фахівці не бачать суттєвої різниці між такими поняттями, як «групи інтересів» і «групи тиску», термін «група тиску» найчастіше ототожнюється з «протекціоністськими» групами. Відстоюючи насамперед матеріальні інтереси своїх членів, вони мають можливість застосовувати санкції, тобто здійснювати безпосередній тиск, щоб домогтися своїх цілей. Однак можна погодитися з тим, що таке однозначне тлумачення дій протекціоністських груп явно переоцінює значення методів впливу на владу і, навпаки, недооцінює роль компромісу й націлених на співпрацю з урядом форм узгодження інтересів. Можна погодитися із тим, що більш коректно застосовувати це поняття стосовно тих угруповань і організацій, які домагаються свого, спираючись головним чином на власну силу й на залежність влади від цієї сили. Причому головне тут не методи, не демонстрація грубої сили, а здатність реалізувати свої цілі. Тиск же може бути «делікатним» і навіть непомітним для стороннього ока [3].

З погляду плюралізму суспільство складається з великої кількості

груп інтересів і груп тиску, які представляють усі значні інтереси населення й конкурують між собою за вплив на державну владу. Ця конкуренція відбувається в межах міжсекторального партнерства, тобто досягнутого консенсусу з приводу базових основ економічної і політичної системи й допустимого рівня конфлікту. Конкуренція між групами – між секторами суспільства – забезпечує такий стан, за якого жодна з груп не домінує і зберігається баланс інтересів. Цей баланс відіграє вирішальну роль для стабільності існуючої соціальної системи.

Таким чином, плюралістична концепція посередництва розглядає процес функціонування держави як тиск різних груп інтересів і розподіл, відповідно, влади в суспільстві. З огляду на це плюралізм можна визначити як систему представництва інтересів, у якій складові її елементи організовані в невизначену безліч складних, добровільних, конкуруючих, неієрархічних і таких, що самовизначаються (як щодо типу, так і сфери інтересів), утворень, які спеціально не ліцензуються, не визнаються, не субсидуються або яким-небудь чином не контролюються (стосовно вибору лідерства чи вираження інтересів) державою і не прагнуть до монополії репрезентативної активності серед відповідних утворень.

За такого підходу державне управління суспільством являє собою власне розподіл урядом дефіцитних ресурсів під тиском зацікавлених груп, які є активними чинниками політичного процесу, тоді як держава в особі уряду виконує функцію реагування на діяльність зацікавлених груп. Тобто можна зазначити, що плюралістичний підхід є обмеженим у тому, що він акцентує увагу скоріше на уряді, ніж на державі в цілому. Він не враховує таку важливу обставину, що учасники політичної діяльності з боку держави мають власні інтереси, які включаються в процес формування політики. Отже, плюралістичний підхід не дозволяє повною мірою досліджувати політику як систему взаємопов'язаних відносин держави й суспільства, у якій держава є не просто агентом відповіді на виклики груп тиску, а активним учасником кооперації. За плюралізму групи інтересів здійснюють тиск на політичні еліти більш спонтанно.

Однією з найважливіших рис плюралізму є велика кількість акторів, що беруть участь у політичному процесі. Плюралістичний розподіл благ має більш стихійний характер, близький до ринкової конкуренції. Перерозподіл благ і привілеїв є ефектом організованого тиску, а процес прийняття політичних рішень відбувається внаслідок гострої конкуренції, а не співпраці груп інтересів, оскільки малі групи інтересів відносно рідко керуються цінностями, пов'язаними з громадськими інтересами, орієнтуючись, переважно, на отримання вигоди.

На нашу думку, найбільш вдалою для аналізу взаємодії влади та бізнесу є концепція корпоратизму. Вона по-своєму вирішує проблему взаємовідносин між суспільними інтересами та державними структурами, оскільки виникла почасти як критичний відгук на недоліки плюралістичного підходу до посередництва інтересів. На противагу

плюралізму корпоратизм розглядає державу як найважливіший інституціональний елемент відносин між групами інтересів і політикою.

У класичному визначенні, яке запропонував у 1974 р. Ф. Шміттер, сучасний корпоратизм визначається як «система представництва інтересів, складові частини якої організовані в кілька особливих, примусових, неконкурентних, ієрархічно впорядкованих, функціонально різних розрядів, офіційно визнаних або дозволених (а то й просто створених) державою, що наділяє їх монополією на представництво у своїй сфері в обмін на відомий контроль за підбором лідерів і артикуляцією вимог і прихильностей» [5, с. 15].

Можна відрізнити авторитарний і ліберальний корпоратизм. Останній є особливим типом участі великих організованих груп у виробленні державної політики за перевагою в галузі економіки, що характеризується високим рівнем міжгрупової кооперації. Ліберальний корпоратизм не претендує на підміну інституційних механізмів парламентського та партійного правління, але в той самий час сприяє більшій інтегрованості політичної системи. Його не можна ототожнювати лише з консультаціями і співпрацею уряду і зацікавлених груп. Його відмінна риса – високий ступінь кооперації між самими цими групами у виробленні економічної політики. Сутнісними характеристиками ліберального корпоратизму є високий рівень інституційної інтеграції конфліктуючих груп і високий ступінь кооперації між самими цими групами у виробленні державної політики. Прихильники концепції ліберального корпоратизму вважають, що зацікавлені групи виконують в умовах демократії поряд з артикуляцією інтересів і «тиском» на владу надзвичайно важливу функцію контролю за діяльністю державної адміністрації (підрозділи якої самі є групами інтересів).

Отже, оцінюючи теоретичні підходи до вивчення бізнесу, як політичного актора, необхідно враховувати й ту обставину, що всі ці підходи дуже тісно пов'язані із загальними ідеологічними настановами того чи іншого автора. Незважаючи на деклароване прагнення до наукової об'єктивності, прихильність тим чи іншим політичним поглядам не може не впливати на позицію конкретного дослідника, особливо стосовно політично гострого сьогодні питання про взаємини бізнесу та влади.

З розглянутих у статті концепцій, що аналізують взаємодію влади та бізнесу, вважаємо найбільш прийнятним для українських реалій корпоратистський підхід. Розгляд держави як окремої корпорації, яка має свої відмінні від бізнес-структур інтереси і при цьому будує з ними партнерські відносини, надає можливості більш детально аналізувати організаційні форми взаємодії влади та бізнесу, особливості державного управління в цій сфері, до того ж ураховуючи тенденції глобалізації, що накладають свої обмеження на цю взаємодію.

Список використаних джерел

1. Ачкасов В. А. Сравнительная политология : курс лекций / В. А. Ачкасов. – СПб. : СПбГУ, 2002. – 182 с.
2. Бурлацкий Ф. М. Современный Левиафан: очерки политической социологии капитализма / Ф. М. Бурлацкий, А. А. Галкин. – М. : Мысль, 1985. – 384 с.
3. Перегудов С. П. Группы интересов и Российское государство / С. П. Перегудов, Н. Ю. Лапина, И. С. Семенов. – М. : Эдиториал УРСС, 1999. – 350 с.
4. Политические системы современности. Очерки / Бурлацкий Ф. М., Егоров С. А., Каленский В. Г. [та ін.] ; отв. ред. Ф. М. Бурлацкий, В. Е. Чиркин. – М. : Наука, 1976. – 253 с.
5. Шмиттер Ф. Неокорпоратизм / Ф. Шмиттер // Полит. исслед. – 1997. – № 2. – С. 14 – 22.
6. Offe C. Theses on the Theory of the State / C. Offe, V. Ronge // Classes, power and conflict: Classical and contemporary debates / ed. by A. Ciddens, D. Held. Berkeley; Los Angeles Univ. of California Press, 1982. – 640 p.
7. Poulantzas N. The Problem of the Capitalist State / N. Poulantzas // Ideology in Social Science: Readings in critical social theory / ed. by R. Blackburn. – London : Collins, 1973. – 382 p.
8. Pressure Groups / J. Richardson (ed.) – Oxford : Oxford University Press, 1994. – 288 p.
9. Truman D. The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion / D. Truman. – N. Y. : Knopf, 1971. – 576 p.

Надійшла до редколегії 25.04.13

УДК 323.21

Олена САМБУК

Національна академія державного управління
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

**СУЧАСНИЙ ЗМІСТ ПОНЯТТЯ «ГРОМАДСЬКА РАДА
ПРИ ОРГАНІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ»
В СУЧАСНОМУ ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ
(частина II)**

Розкривається сутність поняття «громадська рада при органі виконавчої влади». Висвітлюються процедури створення та функціонування громадських рад при органах виконавчої влади та особливості їх взаємодії. Аналізуються проблемні питання в діяльності громадських рад та пропонуються шляхи їх вирішення.

Ключові слова: взаємодія, громадські ради, органи виконавчої влади.

Елена Самбук. Современное содержание понятия «общественный совет при органе исполнительной власти» в современном государственном управлении

© Самбук О. М., 2012

Раскрывается сущность понятия «общественный совет при органе исполнительной власти». Описываются процедуры создания и функционирования общественных советов при органах исполнительной власти и особенности их взаимодействия. Анализируются проблемные вопросы в деятельности общественных советов и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: взаимодействие, общественные советы, органы исполнительной власти.

Olena Sambuk. Modern content essence of the concept «public council of public authorities» in modern public administration

The essence of the concept «public council of public authorities» is disclosed. The procedures of formation and functioning of public councils of public authorities and particular qualities of interaction are described. The problem issues of the activity of public councils are analyzed and ways to solve them are offered.

Key words: interaction, public councils, public authorities.

Важливою умовою становлення та розвитку демократичної, правової, соціальної української держави є її ефективна взаємодія з громадянським суспільством. Успішність такої взаємодії обумовлюється системним діалогом в обговоренні питань, які мають важливе суспільне значення, удосконаленням практики взаємовідносин, активною участю громадськості у формуванні та реалізації державної політики. На сьогодні велика кількість представників державної влади та громадськості усвідомлюють важливість формування системи громадського контролю, прозорості державно-управлінських рішень, необхідності незалежних громадських експертиз і підзвітності влади перед суспільством, побудованої на принципах партнерства та взаємної довіри [1]. Рівень цих взаємовідносин передбачає об'єднання зусиль влади й громадськості для пошуку шляхів і ресурсів для вирішення нагальних проблем і потреб. Це стає можливим за умови налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади (ОВВ) з громадськими радами (ГР), що діють при них, як активної частини українського суспільства.

Невід'ємною частиною функціонування ГР є її відносини з ОВВ, при якому вона створена. Взаємодія ОВВ та ГР відбувається завдяки таким принципам:

- співпраця – взаємодія ОВВ та ГР задля досягнення спільних цілей;
- відкритість у діяльності – забезпечення ОВВ доступу до інформації про свою діяльність;
- взаємовідповідальність – усвідомлення ОВВ та ГР спільної відповідальності під час взаємодії;
- соціальне партнерство – налагодження конструктивної взаємодії ОВВ, інституту громадянського суспільства (ІГС) і суб'єктів господарювання [2].

Дотримуючись цих принципів, обидві сторони мають великі шанси на успіх у налагодженні плідної, конструктивної взаємодії у вирішенні питань державного управління й суспільного життя. У цілому за результатами дослідження, проведеного колективом експертів Українського

центру політичного менеджменту, на даному етапі можна спостерігати різний якісний рівень функціонування ГР [1]. Зокрема, деяким ГР та ОВВ вдалося налагодити ефективну співпрацю, отже, їх представники не мають значних зауважень одне до одного. Відносини між іншими ГР та ОВВ перебувають на етапі становлення та узгодження механізмів взаємодії. Ще деякі ГР працюють або формально, або не можуть знайти взаєморозуміння з органом, при якому утворені.

Взаємодія ГР з ОВВ має такі форми: проведення консультацій із громадськістю, аналіз проектів рішень та підготовка рекомендацій ГР для ОВВ. Консультації з громадськістю – це процес комунікації між органами державної влади і громадянами та їх об'єднаннями.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» ініціювати, організовувати та проводити консультації з громадськістю можуть ОВВ, ГР, три та більше ІГС. Консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність ОВВ, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Проведення консультацій має сприяти налагодженню системного діалогу ОВВ з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень із важливих питань державного й суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень [4]. Консультації проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Консультації проводяться у формі публічного громадського обговорення (конференції, форуми, громадські слухання, засідання за круглим столом, збори, зустрічі з громадськістю, теле- або радіодебати, Інтернет-конференції, електронні консультації) та вивчення громадської думки (проведення соціологічних досліджень та спостережень, створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін, опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень із питання, що потребує вивчення громадської думки) [6]. Результати проведення консультацій ураховуються ОВВ під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі.

Для здійснення впливу на формування державної політики із суспільно важливих питань ГР мають у своєму арсеналі дієві інструменти, передбачені постановою, а саме: громадський контроль, громадська експертиза, громадська антикорупційна експертиза. У методичних рекомендаціях щодо ефективної організації роботи ГР, розроблених партнерством інститутів громадянського суспільства, зазначено: «Ці інструменти дозволяють

громадській раді реально покращити ситуацію та забезпечити сталість змін, щодо питання, яке порушується», «ефективною громадська участь у формуванні та реалізації державної політики може вважатися тоді, коли озвучені громадські проблеми починають безпосередньо вирішуватися. Громадська участь не може статися сама по собі – це заплановане зусилля із залучення громадян у процес прийняття рішення» [2].

Громадський контроль (ГК) – громадська оцінка ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм [3]. Згідно з постановою ГР, здійснюють ГК з урахуванням ОБВ пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням нормативно-правових актів (НПА), спрямованих на запобігання та протидію корупції. Як правило, ГК здійснюється у двох формах:

1) громадський моніторинг – дослідження якогось явища або процесу, що проводиться систематично (через певний проміжок часу) за тією самою темою із застосуванням тих самих інструментів. Громадський моніторинг є безперервним процесом;

2) громадська оцінка – це ретельний та незалежний вимір закінченої діяльності або діяльності, що ще триває, з метою визначення ступеня досягнення поставлених цілей. Її особливість – завжди обмежена в часі [2]. ГК не тільки окреслює проблему, але й пропонує шляхи її вирішення. Результати ГК мають рекомендаційний характер, водночас їх неврахування має бути аргументоване органом влади.

ГР відповідно до покладених на неї завдань проводить згідно з законодавством громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проектів НПА. Громадська експертиза – проведення ІГС оцінки діяльності ОБВ, ефективності прийняття й виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування ОБВ у своїй роботі [5]. Метою громадської експертизи завжди є поліпшення державної політики в певній сфері або якості адміністративних послуг, які надаються громадянам.

Під час планування та проведення громадської експертизи ГР керується Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [5]. Також представниками активної громадськості розроблено Інтернет-ресурс «Робочий стіл громадського експерта», у якому подано алгоритм проведення громадської експертизи.

Антикорупційна експертиза проектів актів – перевірка проектів актів на предмет наявності в них положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень. Громадська антикорупційна експертиза проводиться з метою запобігання виникненню передумов для вчинення корупційних правопорушень і розроблення рекомендацій стосовно їх усунення. Антикорупційна експертиза НПА та їх проектів проводиться ІГС та ГР самостійно та в ініціативному порядку як за рахунок власних коштів, так і за залучене недержавне фінансування. Отже, метою громадської

антикорупційної експертизи є зменшення кількості або усунення корупційно небезпечних положень в НПА. Здійснення такої експертизи має очевидні переваги для діяльності ГР, а саме: отримання спрощеного доступу до проектів НПА та іншої необхідної інформації; можливість створювати необхідні умови для здійснення фахової антикорупційної експертизи, залучивши необхідних експертів; дієвий вплив на орган влади, оскільки він має обов'язково розглядати рішення ради; більше можливостей для ГР бути почутою, оскільки її робота максимально публічна та відкрита [2]. Застосування зазначених інструментів може бути свідченням активної участі громадян та їх об'єднань у формуванні, реалізації та оцінюванні державної політики. Важливим аспектом функціонування ГР також є співпраця з ІГС та засобами масової інформації (ЗМІ). Заручившись підтримкою ІГС регіону, ГР має можливість більш ефективно впливати на ОБВ, отримувати додатковий експертний ресурс, обмінюватися досвідом.

Взаємодія зі ЗМІ може мати такий зміст: укладання та поширення прес-релізів; прес-конференції та брифінги; участь представників ГР в різних теле- й радіопрограмах тощо; створення тематичних теле- та радіопрограм, власних рубрик у газетах; інформаційне спонсорвання рубрик (надання авторам рубрик своєї ексклюзивної інформації); прямі ефіри; інтерв'ю; написання та розміщення спеціалізованих публікацій; комплексний медіа-супровід надзвичайно важливих подій ГР.

Також для успішної діяльності ГР корисним є використання порталу «Громадські Ради України». Регулярне висвітлення новин та подій, що стосуються функціонування ГР є необхідним. По-перше, це сприятиме створенню репутації ГР та налагодженню відносин з іншими ГР України. По-друге, під час ефективного використання портал може стати головним інструментом для навчання та забезпечення миттєвим зв'язком з іншими ГР, партнерами, спонсорами, прибічниками та ін. [2].

Таким чином, можна зробити висновки, що в сучасних українських реаліях ГР при ОБВ дійсно можуть бути високорезультативною та ефективною формою взаємодії державної влади з громадянським суспільством та інструментом контролю. Дослідження діяльності ГР, утворених при центральних ОБВ, що проводилося протягом листопада – грудня 2010 р. колективом експертів Українського центру політичного менеджменту, засвідчило, що деякі ради існують формально чи, завдяки певній специфіці, працюють у напівзакритому режимі, що ускладнює або унеможлиблює зв'язок із громадськістю. На ефективність роботи рад суттєво впливають і суб'єктивні фактори – особиста зацікавленість керівництва ОБВ, рівень професійності, комунікативності й активності голів рад та їх членів [1].

Проблемними питаннями у функціонуванні ГР також є:

– відсутність єдиного підходу до кількісного складу ГР, що впливає на ефективність їх роботи, контрольованість внутрішніх процесів;

– відсутність нормативно закріплених вимог щодо фахової підготовки членів ГР;

- відсутність стратегічного планування роботи ГР;
- відсутність належного фінансування видатків ГР, необхідних для проведення зібрань, друкування матеріалів, залучення провідних експертів тощо;

- відсутність координації та методичного забезпечення роботи ради [2].

Зазначені питання наразі ретельно вивчаються громадськими організаціями. Зокрема, Партнерством інститутів громадянського суспільства розроблені та підготовлені методичні рекомендації з ефективної організації роботи громадських рад. Рекомендації містять необхідну інформацію про форми співпраці ГР з органом влади, застосування інструментів роботи ГР (громадський контроль, громадська експертиза, громадська антикорупційна експертиза), висвітлення роботи ГР в ЗМІ, механізми залучення до роботи ГР представників громадських організацій, які не є членами ради. Також узагальнення зазначеного дає змогу припускати, що сприяти підвищенню ефективності функціонування ГР при ОБВ можуть такі заходи:

- визначення стратегічних, тактичних та оперативних цілей і завдань діяльності ГР з метою розробки відповідних заходів та систематичне оприлюднення їх;

- чітке планування консультацій з громадськістю, визначення пріоритетних сфер діяльності та основних напрямів роботи;

- посилення співпраці з ІГС, які не є членами рад, а також з експертами, науковцями для підготовки фахових пропозицій до проектів нормативно-правових актів, що розробляються ОБВ;

- посилення заходів щодо забезпечення прозорості діяльності ГР (налагодження співпраці зі ЗМІ, висвітлення роботи рад на сайтах ІГС, що є їх членами, тощо) [1; 2].

ГР покликані забезпечувати прозорість та ефективність діяльності владних структур, тим самим істотно впливаючи на рівень довіри громадян до влади й запобігаючи випадкам протистояння між суспільством і владою [1]. Слід зазначити, що ГР мають реальний потенціал бути ефективним механізмом впливу громадськості на вироблення політики певним ОБВ, що дасть можливість позначитися на державній політиці в цілому. Функціонуючи на постійній основі, ради мають забезпечувати двосторонній зв'язок, що дозволяє владі почути думку громадян, а громадянам бути почутими.

Список використаних джерел

1. **Влада і суспільство: діалог через громадські ради** : монографія / Ю. Ж. Шайгородський, Т. С. Андрійчук, А. Я. Дідух [та ін.] ; за заг. ред. Ю. Ж. Шайгородського. – Режим доступу : www.politik.org.ua/Docs/Vlada_i_suspilstvo.pdf.

2. **Волошина А. В.** Ефективна організація роботи громадської ради : метод. рекомендації / А. В. Волошина, М. В. Лациба ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Україна, 2011. – 76 с.

3. **Крупник А. С.** Громадський контроль / А. С. Крупник // Енцикл. держ. упр. : у 8 т. Т. 1 : Теорія держ. упр. / наук.-кол. : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – С. 113.

4. **Про забезпечення** участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

5. **Про затвердження** Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

6. **Типове** положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

7. **Усаченко Л.** Громадські дорадчі ради: стан та перспективи функціонування / Л. Усаченко // Ефективність держ. упр. : зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 18/19. – С. 388 – 395. – Режим доступу : www.nbu.gov.ua.

Надійшла до редколегії 26.10.12

УДК 342.3(477):35(477)

Наталія СИДОРЕНКО

Національна академія державного управління
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ПРОТИРІЧЧЯ В ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЗА ПАРЛАМЕНТСЬКО-ПРЕЗИДЕНТСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

Досліджується протиріччя Президента України в організації державної влади за парламентсько-президентської республіки в період 2006 – 2010 рр.

Ключові слова: організація державної влади, президент, парламентсько-президентська республіка, виконавча влада, парламент, місцеві державні адміністрації.

Наталія Сидоренко. Противоречие в организации государственной власти при парламентско-президентской республике

Исследуется противоречие Президента Украины в организации государственной власти при парламентско-президентской республике в период 2006 – 2010 гг.

Ключевые слова: организация государственной власти, президент, парламентско-президентская республика, исполнительная власть, парламент, местные государственные администрации.

Natalia Sidorenko. Contradiction is in organization of state power at parlamentsko-prezidentskoy republic

Contradiction of President of Ukraine is probed in organization of state power at a

© Сидоренко Н. С., 2013

parlamentsko-prezidentskoy republic in the period of 2006 – 2010.

Key words: organization of state power, president, parliamentary and presidential republic, executive power, parliament, local state administrations.

Перманентні зміни в організації державної влади, що відбувалися із трансформацією форм державного правління, а саме: парламентська республіка (1990 – 1991 рр.), Конституційна угода між Президентом України і Верховною Радою (1994 – 1996 рр.), президентсько-парламентська республіка (1996 – 2006 рр.), парламентсько-президентська республіка (2006 – 2010 рр.), відновлення президентсько-парламентської форми державного правління (за Конституцією України 1996 р.) згідно з рішенням Конституційного Суду України від 1 жовтня 2010 р. – актуалізують проблему дослідження протиріч у взаємодії інституту президента з гілками державної влади за парламентсько-президентської республіки.

Дослідження досвіду організації державної влади за парламентсько-президентської форми державного правління може бути актуальним у підготовці нової редакції Конституції України, проект якої розробляється Конституційною асамблеєю, яка створена Указом Президента України [9].

У сучасній науковій літературі з політології, теорії держави та права, конституційного права України, історії держави та права в дослідженнях С. Алексєєва, С. Агафонова, Ф. Ардана, Г. Атаманчука, М. Баглая, Ю. Бисаги, О. Бойка, Ф. Бурчака, В. Чушенка, Ю. Шемшученка та ін. аналізуються нормативно-правові засади діяльності Президента України. Тут варто відзначити дослідження О. Литвака, Н. Рибалка «Правова природа інституту президентства», де досліджується становлення інституту президентства в Україні за період 1991 – 2009 рр. [8]. У монографії аналізується місце інституту президентства в структурній організації держави, його адміністративно-правовий статус. Взаємодія інституту президента з виконавчою владою була предметом дослідження і в науці з державного управління, зокрема у працях В. Авер'янова, Є. Кубки, Н. Нижник, В. Цветкова, В. Шаповала та ін.

Мета статті – дослідження ролі інституту президента в організації державної влади за парламентсько-президентської форми державного правління.

«Змішана» форма державного правління, зокрема парламентсько-президентська республіка, загострює конкуренцію між президентом і парламентом за контроль над виконавчою гілкою влади. Слід урахувати, що президент і парламентська більшість можуть бути представлені конкуруючими політичними партіями, а тому уряд може бути або президентським, або парламентським.

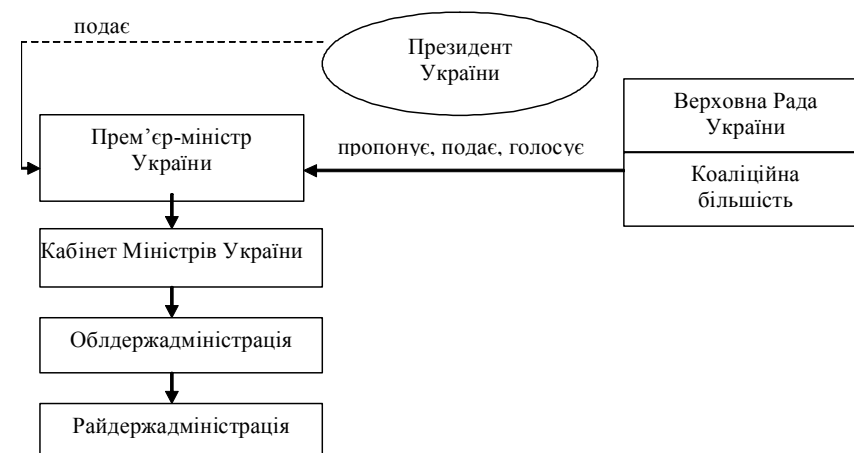
Прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (від 8 грудня 2004 р.) [4] як політично доцільного рішення, прийнятого всупереч тим положенням, які визначають внесення змін до Конституції України, обумовило перехід до парламентсько-президентської республіки. Якщо за Конституцією України 1996 р. Верховна Рада України

могла лише погоджуватись з інноваціями президента щодо призначення прем'єр-міністра і формування складу Кабінету Міністрів, то політична реформа зробила парламент найвизначальнішим інститутом процесу формування центральної виконавчої влади.

Організація державної влади залежить від партійної приналежності Президента України і складу фракцій політичних партій (блоків), що формують коаліційну більшість у Верховній Раді України. Коли партійна приналежність президента і коаліційної парламентської більшості збігаються, що відбулося з обранням Президентом України В. Януковича, виникає партійно-президентська система організації державної влади. Коли ж їх партійна приналежність не збігається, то виникає ситуація так званого подвійного правління, яка доволі часто виникала в такій президентській республіці, як США і в прем'єр-президентській республіці Франції. В Україні подібна ситуація відбувалася у 2008 – 2009 рр., коли Президент України В. Ющенко ніби перебував в опозиції до прем'єр-міністра Ю. Тимошенко.

Прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (від 17 січня 2007 р.) [5], тимчасове призупинення його дії та повторне його прийняття 2 вересня 2008 р. [6] обумовило виникнення дисбалансу в трикутнику організації державної влади: Президент України – прем'єр-міністр разом з Кабінетом Міністрів України – «коаліційна більшість» у Верховній Раді України.

Згідно зі ст. 83 нової редакції Конституції України коаліція депутатських фракцій (яка формується по суті довільно) вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури прем'єр-міністра України, а також щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України [1] (рисунок).



Парламентсько-президентська система організації державної влади в Україні

Зазначимо, що конституційні засади організації державної влади європейських країн в основному не передбачають існування такого інституту влади, як коаліційна більшість. Частіше за все більшість у парламентах формується за політичною традицією, коли партія-переможець формує навколо своєї політичної платформи парламентську більшість. Не ставлячи під сумнів правомочність Указу Президента України «Про припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання та призначення позачергових виборів» (від 9 жовтня 2008 р.) [8], зазначимо, що в країнах Європейського Союзу так звана парламентська більшість є лише інструментом формування уряду, а подальша її діяльність у межах законодавчого органу влади не є доцільною. Тому можна визначити коаліційну більшість у Верховній Раді України як квазіінститут державної влади, який, по суті, підміняє собою єдиний законодавчий орган влади – Верховну Раду України.

Коаліційна більшість пропонує кандидатуру на посаду прем'єр-міністра Президентів України, який, у свою чергу, вносить цю кандидатуру на голосування до Верховної Ради України [6]. У ст. 8 закону про Кабінет Міністрів зазначається, що в разі невнесення Президентом України до Верховної Ради України подання про призначення на посаду прем'єр-міністра України у строк, визначений Конституцією України, подання про призначення на зазначену посаду вносить коаліція депутатських фракцій до Верховної Ради України. Тобто в даному випадку коаліційна більшість замість президента вносить подання про призначення кандидатури на посаду прем'єр-міністра до парламенту. А оскільки коаліційна більшість складає більшість у законодавчому органі влади, то саме вона за цю кандидатуру й голосує. Цим положенням вищезазначений закон суперечить ст. 114 Конституції України, де зазначається, що кандидатуру для призначення на посаду прем'єр-міністра вносить Президент України (лише) за пропозицією коаліції депутатських фракцій, а не сама коаліція [1]. Отже, новий політичний квазіінститут влади або коаліційна більшість не тільки ускладнила організацію державної влади, а по суті навіть узурпувала державну владу (згідно зі ст. 5 Конституції України ніхто не може узурпувати державну владу), оскільки коаліційна більшість вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури прем'єр-міністра (ст. 83 Конституції України 2008 р.). У разі неможливості внесення подання Президентом України запропонованої (коаліційною більшістю) кандидатури прем'єр-міністра цю функцію здійснює сама коаліційна більшість. Тобто коаліційна більшість може замість Президента України подати кандидатуру прем'єр-міністра на голосування до Верховної Ради, а в ній вона складає більшість. Таким чином, коаліційна більшість висуває кандидатуру прем'єр-міністра, подає на голосування до парламенту і сама за неї власне й голосує.

Вищезазначена ситуація є не тільки ознакою узурпації влади коаліційною більшістю внаслідок змішування функцій, але й фактично усуває Президента України від процесу формування центральної

виконавчої влади. Бо згідно зі ст. 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 р. члени Кабінету Міністрів України призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням прем'єр-міністра України [6], а Президент України лише вносить до Верховної Ради подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України (ст. 106 Конституції України від 2008 р.).

Президент України формально пов'язаний з юридичними умовами процесу подання на голосування до парламенту кандидатури прем'єр-міністра: він подає лише ту кандидатуру, яка висувається коаліційною більшістю. Зрозуміло, Президент України як всенародно обраний, як інститут влади, що має найвищий ступінь легітимності, може не внести кандидатуру на посаду прем'єр-міністра України, як того вимагає Конституція України протягом 15 днів. Ця проблема конституційно не врегульована.

З огляду на вищезазначене уряд повинен мати вотум довір'я з боку парламенту, а президент не вільний у виборі кандидатів на посаду прем'єр-міністра. Президент України не може не враховувати розклад політичних сил у парламенті, тому що в іншому випадку за цим кроком голови держави може настати парламентський вотум недовір'я уряду, в результаті чого може бути відставка уряду і розпуск Верховної Ради України.

Отже, дисбаланс взаємовідносин органів державної влади – Президент України – коаліційна більшість у Верховній Раді – прем'єр-міністр разом з Кабінетом Міністрів України – має під собою конституційно-правові засади організації державної влади за парламентсько-президентської республіки. На центральному рівні організації державної влади існує по суті парламентська республіка, коли Президент України фактично усунутий від процесу формування вищого органу виконавчої влади.

У той самий час голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України (ст. 118 Конституції України 2008 р.) [1, с. 45], що дозволяє нам діагностувати по суті президентську республіку на рівні областей і районів. Вищезазначене розриває єдину вертикаль виконавчої влади на парламентську і президентську ланки, що не може не впливати на ефективність державного управління.

У законі України «Про місцеві державні адміністрації» у ст. 8 також зазначається, що «голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України» [7]. Тобто і Конституція, і закон України визначають підпорядкованість місцевих державних адміністрацій центральній виконавчій владі. Положення про те, що голови держадміністрацій призначаються за поданням Кабінету Міністрів має обов'язковий характер. Однак якщо ми звернемось до практики організації виконавчої влади, то механізм призначення голів місцевих державних адміністрацій повинен був би бути таким. На порядок денний засідання Кабінету Міністрів виноситься питання,

наприклад, про заміщення вакантної посади голови Дніпропетровської облдержадміністрації. Рішення щодо призначення конкретної кандидатури голосується складом Кабінету Міністрів. Витяг з протоколу засідання підписується прем'єр-міністром і подається в Адміністрацію Президента. За згодою Президента України готується указ, який ним і підписується. Тобто Президент України, який діє в конституційно-правовому полі, погоджує кандидатуру на посаду голови місцевої державної адміністрації з центральною виконавчою владою. Проте конституційне положення щодо призначення Президентом України голів місцевих державних адміністрацій українським політикумом тлумачиться як особисте волевиявлення президента, тобто він кого хоче, того і призначає на посаду. Так само зазначимо, що за всі роки незалежності на засідання Кабінету Міністрів жодного разу не виносилось питання щодо заміщення вакантної посади голови якоїсь місцевої державної адміністрації.

Вищезазначене дозволяє нам дійти такого висновку, що конституційно-правові засади і практика організації виконавчої влади мають певні розбіжності, що не дозволяє нам ідентифікувати Україну як правову європейську демократичну державу не в контексті географічного положення, а в цивілізаційній приналежності. Це відповідає перехідному етапу розвитку української держави від авторитарного режиму до демократичного з неопатримональними характеристиками. Результат такого переходу не може бути визначений наперед.

У результаті обрання В. Януковича Президентом України у 2010 р. відбулися радикальні зміни в практиці організації державної влади. В. Янукович обирався Президентом України як парламентсько-президентської республіки із вищез'ясованими владними повноваженнями, але одночасно він був головою «Партії регіонів» і відбулося переформатування коаліційної більшості у Верховній Раді України навколо цієї партії, яка висунула пропрезидентську кандидатуру на посаду прем'єр-міністра. В умовах парламентсько-президентської республіки виникла зовсім нова для України партійно-президентська система організації державної влади, за якої і Президент України, і коаліційна більшість, і уряд на чолі з прем'єр-міністром є однопартійцями. Причому така практика організації державної влади не провокує створення «четвертої», «президентської» влади. Президент України при такому розкладі політичних сил фактично є «головою» виконавчої гілки влади. Зазначимо, що влада президента є сильною до тих пір, доки не зміниться розклад політичних сил у парламенті.

Становище Президента України суттєво послаблюється у випадку програшу його партії на виборах до парламенту. У такій ситуації (так званому співіснуванні влад) він перестає бути координатором діяльності парламенту і уряду і ніби постає «опозиціонером» сформованій коаліційною більшістю центральної виконавчій владі. Також президент перестає очолювати виконавчу владу і як показує досвід президентства В. Ющенка перебуває в стані перманентної боротьби з прем'єр-

міністром. Таким чином, організація державної влади за парламентсько-президентської республіки має ніби двоголовий характер.

Встановлення партійно-президентської системи організації державної влади ніби наблизило Україну до президентського єдиновладдя, яке корелювалося з президентсько-парламентською практикою організації державної влади. А тому рішення Конституційного Суду України [10] щодо повернення до системи організації державної влади, яка є притаманна президентсько-парламентській республіці, знайшло своє конституційно-правове забезпечення.

Конституційно-правові засади парламентсько-президентської республіки в Україні стали джерелом конфлікту в системі стримувань і противаг між Президентом України, коаліційною більшістю у Верховній Раді України і прем'єр-міністром на чолі з Кабінетом Міністрів України. На центральному рівні організації державної влади виникла «парламентська» республіка, за якої Президент України усувався від процесу формування уряду. На місцевому рівні через посередництво призначення Президентом України голів місцевих державних адміністрацій виникла «президентська» республіка, що штучно розривало вертикаль виконавчої гілки влади.

Партійно-президентська система організації державної влади, яка виникла в Україні у 2010 р., являла собою єдиновладдя однієї політичної сили, що спрямовує Україну до керованої державою демократії на кшталт організації державної влади в Російській Федерації, що, однак, суттєво звузило тенденції дезорганізації в системі державного управління.

Місія ОБСЄ так характеризувала вибори до Верховної Ради України 2012 р.: брак вільних умов для учасників виборів, зловживання адмінресурсом, брак збалансованого висвітлення у ЗМІ, відсутність прозорості у фінансуванні політичних партій [3], що свідчить про напівпрозорість – напівзакритість системи організації державної влади в Україні, де тільки затверджуються цінності демократії, свободи слова, а також традиції досягнення компромісу у взаємодії політичних сил, які виражають інтереси різних частин населення, у результаті чого процес вироблення державної політики формується на засадах врахування корінних інтересів українського народу.

Аналіз організації державної влади як за парламентсько-президентської, так і за президентсько-парламентської республіки свідчить, що фактично всі парламентські політичні партії прагнуть завоювати державну владу, одноосібно нею володіти, ні з ким з нею не ділитися, максимально примножувати її. Її характеристика політичного процесу в Україні зумовлює оптимальність президентсько-парламентської системи організації державної влади.

Список використаних джерел

1. Конституція України. – Х. : ПГВІНІ, 2008. – 64 с.
2. Литвак О. М. Правова природа інституту президентства : монографія / О. М. Литвак, Н. О. Рибалка. – К. : Атіка, 2010. – 168 с.

3. **Найбрудніші** вибори з 2004 року // Україна молода. – 2012. – 30 жовт. – С. 3.
4. **Про внесення** змін до Конституції України : Закон України // Уряд. кур'єр. – 2004. – № 236. – 10 груд. – С. 5 – 6.
5. **Про Кабінет** Міністрів України : Закон України від 17 січ. 2007 р. // Право. – 2007. – № 19 (4019). – С. 2 – 6.
6. **Про Кабінет** Міністрів України : Закон України від 2 верес. 2008 р. // Голос України. – 2008. – № 95.
7. **Про місцеві** державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відом. Верховної Ради України. – 1999. – № 20 – 21. – Ст. 190.
8. **Про дострокове** припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання та призначення позачергових виборів : Указ Президента України від 9 жовт. 2008 р. № 911/2008 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 77. – С. 29.
9. **Про Конституційну** Асамблею: Указ Президента України від 17 трав. 2012 р. № 328/2012. – Режим доступу: www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/328/2012.
10. **Рішення** Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України). – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua/go/v020p710-10.

Надійшла до редколегії 01.11.12

УДК 37.078

Вікторія ПЕТРУШЕВСЬКА

Донецький державний університет управління

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЙ Й ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Розглядається державний фінансовий контроль як одна із ключових функцій державного управління. Досліджуються сутність, види, форми й методи державного контролю в межах фінансової діяльності держави. Особлива увага приділяється визначенню проблем організації й функціонування системи державного фінансового контролю в Україні.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, фінансова діяльність, економічна безпека, види, форми й методи контролю.

Викторія Петрушевская. Теоретические аспекты организации и функционирования системы государственного финансового контроля в Украине

Рассматривается государственный финансовый контроль как одна из ключевых функций государственного управления. Исследуются сущность, виды, формы и методы государственного контроля в рамках финансовой деятельности государства. Особое внимание уделяется определению проблем организации и функционирования системы государственного финансового контроля в Украине.

© Петрушевська В. В., 2013

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, финансовая деятельность, экономическая безопасность, виды, формы и методы контроля.

Victoria Petrushevska. The theoretical aspects of the organization and functioning of the system of state financial control in Ukraine

State financial control is considered as one of the core functions of government. We study the nature, types, forms and methods of state control in the financial activities of the state. Focused on defining the problems of organization and functioning of the system of state financial control in Ukraine.

Key words: state financial control, financial activities, economic security, types, forms and methods of control.

Сьогодні в Україні активно реалізуються різні програмні заходи з реформування існуючої системи державного управління, які фінансуються за рахунок державних коштів усіх рівнів бюджетної системи. Значні обсяги державних коштів були виділені на проведення судової, податкової, бюджетної, банківської, адміністративної та інших реформ.

Поряд зі зростанням фінансування збільшується кількість порушень вимог чинного законодавства: нецільове, неефективне й нераціональне використання коштів бюджету, приховування доходів, несвоєчасне перерахування податків та інших платежів у бюджет тощо. У результаті низька ефективність державного фінансового контролю не тільки знижує результативність заходів з реформування, що реалізуються урядом, але й стає джерелом нових загроз економічній безпеці країни.

Для ринкової економіки державний фінансовий контроль є особливою сферою діяльності, у якій відбувається взаємодія матеріальних і фінансових відносин у межах єдиного товарно-грошового комплексу держави. Його вдосконалення є важливою гарантією збереження соціальної спрямованості економічної й фінансової політики держави в процесі здійснення фінансової діяльності. Здійснюючи управління й беручи на себе забезпечення суспільних благ, які виробляються в державному й приватному секторах економіки, держава контролює ефективно використання фінансових і матеріальних ресурсів. Тому в централізованій економічній системі України об'єктивно виникає необхідність підвищення ефективності функціонування системи державного фінансового контролю.

Формування ефективної системи державного фінансового контролю – досить важлива й актуальна проблема, і потреба в її осмисленні вкрай важлива. Дослідження на цю тему проводили багато вчених-економістів [1 – 2; 5 – 6]. Але, незважаючи на те що завданням державного фінансового контролю є, насамперед, сприяння ефективному використанню фінансових ресурсів державного сектору, існуючі в науковій літературі погляди на специфіку державного фінансового контролю далеко не повною мірою відображають сучасні реалії, що може спричинити різні негативні явища в економіці країни.

Мета статті – узагальнити науково-теоретичні підходи до визначення сутності, видів, форм і методів державного фінансового контролю, а також розкрити проблеми організації й функціонування системи фінансового контролю в Україні.

Контроль – невід’ємна частина управлінського процесу. Ослаблення контрольної функції призводить до формалізму в здійсненні управління. У свою чергу, від дієвості контролю значною мірою залежить ефективність роботи органів управління, а в остаточному підсумку – і ефективність суспільного відтворення. Дані, отримані внаслідок проведення контролю, дозволяють коректувати прийняті раніше рішення для найбільш ефективного досягнення поставленого управлінського завдання. Саме контроль дозволяє на основі інформації про фактичні ситуації, явища і їх зміни вчасно вживати заходів стосовно усунення недоліків у роботі системи державного управління [2].

Фінансова діяльність держави як ключової функції державного управління полягає в роботі вповноважених органів з формування, перерозподілу й використання централізованих і децентралізованих фондів коштів з метою забезпечення безперебійного функціонування економіки держави й виконання поставлених завдань на кожному етапі суспільного розвитку [6]. За допомогою фінансової діяльності держава регулює суспільні відносини, акумулюючи фінансові ресурси, перерозподіляючи й застосовуючи їх для стимулювання або обмеження розвитку сфер соціально-виробничих відносин. Регулювання економіки за допомогою державних фінансових ресурсів є одним із найбільш ефективних способів державного управління.

У межах фінансової діяльності держави виникає й активно застосовується як інструмент державної фінансової політики державний фінансовий контроль. Фінансовий контроль розуміють як діяльність державних органів і недержавних організацій із забезпечення законності, фінансової дисципліни й доцільності під час мобілізації, розподілу й використання коштів і пов’язаних із цим матеріальних цінностей [5].

Фінансовий контроль має різноманітні зовнішні прояви, різні форми. У зв’язку з цим його можна класифікувати залежно від вибраного критерію (рис. 1). Відповідно до змісту існуючих складових фінансової політики держави в системі державного фінансового контролю можуть бути виділені: бюджетний контроль, податковий і контроль за грошовим обігом. За суб’єктами, що здійснюють фінансовий контроль, виділяють: державний, муніципальний, аудиторський, громадський контроль. З погляду приналежності контрольних функцій розрізняють контроль внутрішній і зовнішній. Зовнішній контроль за діяльністю органів виконавчої влади здійснюється спеціально створеними державними контрольними органами, функціонально й організаційно незалежними від контрольованих об’єктів, а внутрішній – спеціально створеним структурним підрозділом організації, яка здійснює контроль.

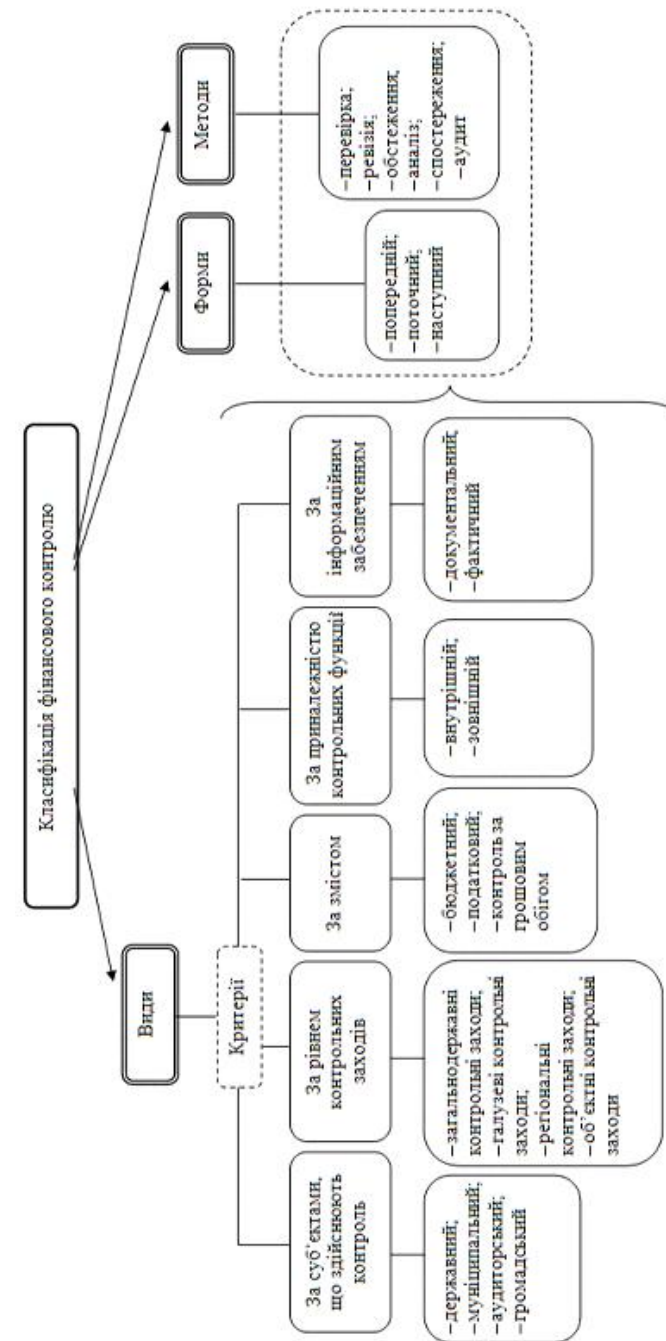


Рис. 1. Класифікація видів, форм і методів фінансового контролю

За рівнями управління контрольні заходи можна розділити: на загальнодержавні (перевірка ряду міністерств і відомств); галузеві (перевірка тієї або іншої галузі й вибірково окремих її підприємств і організацій); регіональні (перевірка регіону і його окремих підприємств); об'єктні (перевірка окремої установи, підприємства, банку). За інформаційним забезпеченням розрізняють документальний і фактичний контроль.

Залежно від часу здійснення контролю й часу здійснення фінансових операцій, які підлягають перевірці, фінансовий контроль має такі форми: попередній, поточний і наступний. Форми державного фінансового контролю припускають використання певних прийомів, способів здійснення контрольних заходів, що об'єднуються в поняття «методи державного фінансового контролю».

За допомогою методів державного фінансового контролю вивчається реальність процесів фінансово-господарської діяльності об'єкта, що перевіряється, установлюються причини відхилення від цільової функції, формулюються корективи в діяльності об'єкта контролю, спрямовані на підвищення ефективності роботи господарюючого суб'єкта. До найпоширеніших методів державного фінансового контролю належать: перевірка, ревізія, обстеження, аналіз, спостереження, аудит.

Слід зазначити, що, які б форми й методи не використовувалися при фінансовому контролі, усі вони повинні бути спрямовані на підвищення ефективності державної фінансової політики й дотримання фінансово-бюджетного законодавства.

В організації й функціонуванні системи державного фінансового контролю є ряд проблем, які негативно позначаються на його якості й ефективності (рис. 2). Проблеми при здійсненні фінансового контролю визначені перш за все недосконалістю законодавчої й методологічної бази, відсутністю єдиних правил і стандартів контрольної діяльності, слабкою взаємодією контрольних органів.

Відсутність єдиної правової, організаційної й методичної бази державного (муніципального) фінансового контролю стримує його розвиток. На державному, регіональному й місцевому рівнях діє безліч нормативних правових актів, які тією або іншою мірою стосуються питань фінансового контролю, однак вони розроблялися й приймалися в різний час і не пов'язані єдиною концептуальною основою.

Численність контрольних органів, відсутність їх взаємодії й координації призводять до перехресчування сфер діяльності і, відповідно, зниження ефективності проведення контрольних заходів, результативності бюджетування. Система органів, на які покладені функції фінансового контролю, діє неузгоджено, доволі часто ревізори дублюють один одного під час здійснення контрольних перевірок. Усе це створює передумови для порушення строків проведення контрольних заходів, основних принципів і правил ревізійної роботи. А це пряма дорога до порушення бюджетного законодавства й здійснення фінансових правопорушень.

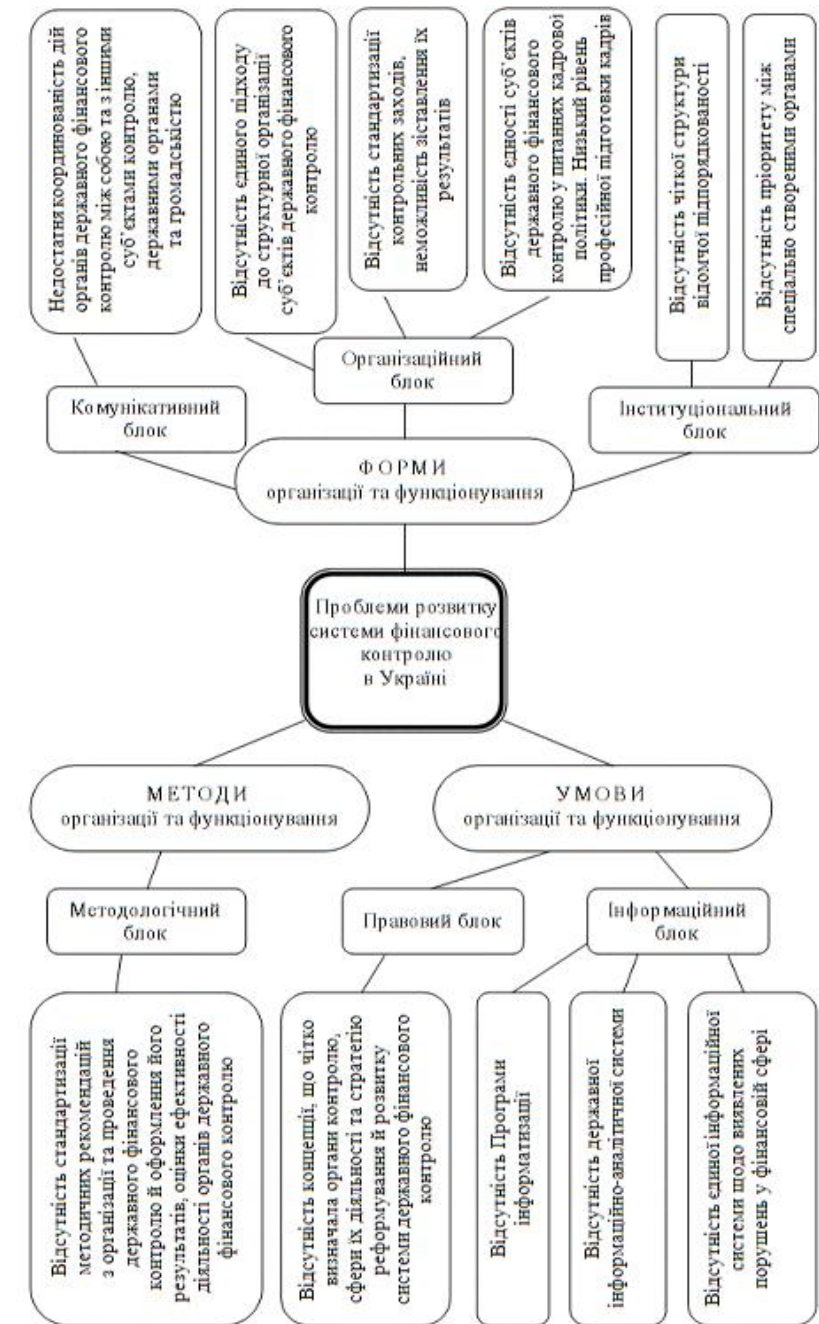


Рис. 2. Проблеми організації й функціонування системи фінансового контролю в Україні

Не можна не погодитися з думкою, що «відсутність загальної для всіх галузей влади єдиної концепції державного фінансового контролю, неврегульованість багатьох організаційних питань взаємодії й координації контрольних органів, відсутність єдиного підходу до основних понять фінансового контролю й багато іншого не дозволяють додати нормативному забезпеченню державного фінансового контролю в системі виконавчої влади цільного, системного й завершеного характеру» [1, с. 42] (переклад автора. – В. П.).

З метою оптимізації системи державного управління доцільно було б законодавчо обмежити кількість органів фінансового контролю виконавчих органів влади, більш чітко закріпити функції й повноваження органів фінансового контролю, що створюються законодавчими й виконавчими органами влади, а також сфери їх спільної діяльності. Поєднання внутрішнього й зовнішнього контролю дозволить підвищити ефективність використання бюджетних коштів і в перспективі буде сприяти перевазі попереднього контролю над наступним контролем.

Принцип системності, викладений у Лімській декларації керівних принципів контролю [3], означає єдність правових основ контрольно-ревізійної й експертно-аналітичної діяльності, що здійснюється в межах фінансового контролю, нормативно закріплену організацію взаємодії органів фінансового контролю й періодичність його здійснення.

Побудова ефективної системи фінансового контролю неможлива без проведення єдиної політики в цій галузі. У зв'язку з цим необхідно, щоб Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [4], по-перше, забезпечував створення єдиної системи державного й муніципального фінансового контролю, а по-друге, визначав мету, завдання, структуру контрольних органів, порядок їх взаємодії, форми й механізми контролю.

Цілісна система державних і муніципальних органів фінансового контролю на основі загальних цілей і завдань, єдиних принципів, правил і стандартів дозволить не тільки підвищити ефективність фінансового контролю, його результативність, але й буде сприяти рішенню актуального завдання – реформування державних фінансів.

Отже, необхідність створення системи фінансового контролю як інструменту забезпечення економічної безпеки держави виникла в результаті збігу ряду об'єктивних обставин, основними з яких стали:

– наявність реальних можливостей поповнення державного бюджету за рахунок удосконалення державного фінансового контролю, податкової й інвестиційної політики;

– удосконалення діяльності банківських інститутів;

– підвищення «прозорості» органів виконавчої влади, у тому числі правоохоронних органів, ступеня довіри між владою й бізнесом і взаємної відповідальності;

– висока диференціація доходів;

– наявність «тіньового» сектору економіки.

Основними завданнями реформування системи державного фінансового контролю, на нашу думку, є:

– визначення з урахуванням умов розвитку фінансової системи України концептуальних засад організації системи державного фінансового контролю. При цьому державний фінансовий контроль повинен здійснюватися не лише в законодавчо визначених межах, але й мати превентивний характер та бути ризик-орієнтованим і економічно ефективним;

– гармонізація правового поля системи державного фінансового контролю та внесення відповідних змін до законодавства з акцентуванням уваги на зростанні прозорості суб'єктів державного фінансового контролю з одночасним розмежуванням завдань та обов'язків інспекційних підрозділів, підрозділів внутрішнього аудиту та внутрішнього контролю з метою уникнення дублювання повноважень і функцій і переходу від інспектування до внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту;

– створення служб внутрішнього фінансового контролю в усіх органах державного сектору;

– правове забезпечення гарантування незалежності, соціального захисту й відповідальності працівників системи державного фінансового контролю в Україні;

– визначення методології здійснення державного фінансового контролю шляхом схвалення на законодавчому рівні відповідних стандартів з метою деталізації та уніфікації контрольних процедур, затвердження положень етики державного фінансового контролера;

– удосконалення кадрового забезпечення органів системи державного фінансового контролю, розроблення навчальних програм та програм сертифікації працівників за міжнародними зразками; поліпшення матеріально-технічного і фінансового забезпечення функціонування системи державного фінансового контролю;

– створення сучасної інформаційно-комунікаційної інфраструктури з поглибленням публічного контролю за діяльністю системи державного фінансового контролю загалом.

Відстеження нелегальних фінансових потоків, їх аналіз і обмін інформацією між різними відомствами без єдиного координуючого центру, відсутність єдиної стратегічної мети, що поєднує діяльність за конкретними напрямками різних служб і відомств, дотепер не дозволяють принципово змінити ситуацію в розглянутій сфері, адекватно оцінювати загрози для національної безпеки. Це є однією з причин того, що сьогодні в Україні, як і раніше, високий рівень податкових злочинів, витоку капіталів за кордон, нецільового використання бюджетних ресурсів, корупції, багато фактів «відмивання» грошей через банківську систему, проникнення в країну нелегальних фінансових потоків.

У найближчій перспективі проглядається ситуація, що вимагає від органів фінансового контролю, які забезпечують захист економічних

інтересів України, нових підходів до рішення вищевикладених завдань, пов'язаних з організаційним, кадровим та інформаційним забезпеченням механізму протидії загрозам економічної безпеки.

Список використаних джерел

1. **Бурцев В. В.** Государственный контроль: аспекты развития нормативно-правовой базы / В. В. Бурцев // Российская юстиция. – 2005. – № 4. – С. 40 – 44.
2. **Козлов Ю. М.** Научная организация управления и право / Ю. М. Козлов, Е. С. Фролов. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1986. – 247 с.
3. **Лимская** декларация руководящих принципов контроля // Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах. – М.: Прометей, 1998.
4. **Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні**: Закон України від 26 січ. 1993 р. № 2939-ХІІ. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.
5. **Фінансове право**: підручник / Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, С. Т. Кадькаленко [та ін.]. – 2-ге вид. – Х.: Консум, 1999. – 496 с.
6. **Фінансове право**: учебник / А. Б. Быля, О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. – 2-е изд. – М.: Проспект (ТК Велби), 2010. – 528 с.

Надійшла до редколегії 03.04.13

УДК 35.316.34/005.1

Вероніка ОЛЕЩЕНКО

Національна академія державного управління
при Президентові України

СОЦІАЛЬНІ ПРАВА ЛЮДИНИ: ТЕОРЕТИЧНІ ІНТЕРПРЕТАЦІЇ ТА ОФІЦІЙНІ КЛАСИФІКАЦІЇ

Аналізується зміст соціальних прав, базуючись на дослідженнях вітчизняних та зарубіжних учених, а також керуючись національним та міжнародним законодавством. Узагальнюються критерії класифікації соціальних прав. Пропонується єдина структурна система соціальних прав людини.

Ключові слова: соціальні права, гарантії, реалізація, забезпечення, суспільство, людина, систематизація.

Вероника Олещенко. Социальные права человека: теоретические интерпретации и официальные классификации

Анализируется содержание социальных прав, основываясь на исследованиях отечественных и зарубежных ученых, а также руководствуясь национальным и международным законодательством. Обобщаются критерии классификации социальных прав. Предлагается единая структурная система социальных прав человека.

Ключевые слова: социальные права, гарантии, реализация, обеспечение, общество, человек, систематизация.

© Олещенко В. М., 2013

Veronika Oleshchenko. Person's social rights: theoretical interpretation and official classification

The content of social rights, based on the research of domestic and foreign scholars, and subject to national and international law is analyzed. Classification criteria for social rights are generalized. The single structural system of social rights is proposed.

Key words: social rights, guarantees, implementation, security, society, person, systematization.

Соціальні права людини становлять собою особливу групу прав. Їх реалізація та забезпечення тісно пов'язано зі встановленням гармонізації відносин між державою та суспільством. Понятійний апарат соціальних прав людини використовується в повсякденному житті на кожному кроці. Реалізація людиною соціальних прав забезпечує повноцінне її функціонування в суспільстві. Але попри всезагальне використання соціальних прав суспільством, а також їх офіційне нормативне закріплення та конституційне гарантування, актуальною проблемою сьогодення є відсутність загальноусталеного підходу до їх трактування, чітко встановленого переліку цих прав, їх структури.

Соціальні права є предметом наукових інтересів широкого кола науковців, серед яких особливо варто відзначити праці вітчизняних і зарубіжних учених: А. Колодія, В. Копейчикова, В. Погорілка, Ж. Пустовіт, П. Рабіновича, О. Скакун, О. Скрипнюка, В. Троциньського, В. Скуратівського, О. Фрицького, Ю. Шемшученка, О. Лукашова, Б. Топорніна, В. Перевалова, В. Колісника, Ю. Дмитрієва, С. Прилипка та ін.

Відсутність загальноусталеного підходу до трактування соціальних прав та чітко встановленого їх переліку, структури перешкоджає аналізу, оцінюванню та систематизації соціальних прав як невід'ємних елементів процесу формування та реалізації ефективної державної політики в соціогуманітарній сфері, що й обумовлює актуальність даного дослідження.

Метою статті є обґрунтування теоретичних інтерпретацій та офіційних класифікацій соціальних прав людини.

За оцінками дослідників, на сьогоднішній день соціальні права є найбільш уразливою і найменш забезпеченою категорією прав. Таке становище цих прав пов'язано з рядом причин. Найголовнішою серед усіх, на наш погляд, є термінологічна невизначеність «соціального права», що значною мірою пояснюється історичними передумовами виокремлення та становлення соціальних прав із системи громадських, політичних, соціально-економічних та культурних прав.

Проблеми термінологічної невизначеності соціального права криються, насамперед, у тому, що право за визначенням регулює суспільні (соціальні) відносини, і в цьому контексті «несоціального» права не існує. Одним серед найбільш жорстких критиків поняття «соціальні права» виявився відомий австрійський економіст, лауреат Нобелівської премії Ф. А. Хайек (1899 – 1988), який назвав його «найбільш нетямущим висловом моральної та політичної лексики» [13, с. 197 – 203] (тут і далі переклад наш. – В. О.).

Очевидно, що право є явищем соціальним. Водночас, як справедливо писав російський і французький соціолог права Г. Д. Гурвич (1894 – 1965): «використання цього терміна виявляється тим більш обґрунтованим, що він має довгу і славу історію» [3, с. 186]. Історія ідеї соціального права свідчить про багатоманітність її трактування у працях філософів, економістів, соціологів, юристів. Зупинимося детальніше на тих ідеях, які становлять особливий інтерес для нашого дослідження.

Як відомо, відповідно до запропонованої французьким ученим К. Васаком концепції трьох поколінь прав людини, першим поколінням прав визнавалися громадянські й політичні права, які були сформовані в період буржуазних революцій. Ці права згодом отримали визнання та закріплення в демократичних державах і охоплювали таке коло прав: на життя, свободу і безпеку особистості, на свободу думки, совісті і релігії, на участь у веденні державних справ, на рівність перед законом, на свободу від довільного арешту, затримки або вигнання, на гласний і з дотриманням усіх вимог справедливості розгляд справи незалежним судом тощо. Друге покоління прав, до яких відносять соціально-економічні та культурні права, з'явилося лише в період XIX – XX ст. Ці права були своєрідним відображенням результатів соціальної боротьби в капіталістичних країнах того часу. Головними ідеологами цього покоління прав були соціалісти того часу Т. Х. Грін, Л. Т. Хобгауз, Дж. А. Хобс, мета яких полягала у зменшенні соціальної нерівності між багатими та бідними прошарками населення за допомогою впровадження соціальної реформи. Третє покоління прав почало формуватися після закінчення Другої світової війни, коли колонії держав стали розпадатися і розпочався період становлення незалежних держав. Цей процес потребував узагальнення прав різних народів та культур для подальшої міжнародної співпраці та створення певних загальноприйнятих правил поведінки, норм. Так, третім поколінням прав стали колективні права [6].

Уперше своє офіційне закріплення соціальні права людини отримали в конституції Мексиканських сполучених штатів 17 січня 1917 р., що є на двісті років пізніше від першого закріплення громадянських і політичних прав. У цій конституції містився досить широкий та деталізований перелік соціальних прав [16, с. 122]. Зокрема, в цьому документі в розділі 6 встановлюються норми щодо соціального забезпечення працюючих верств населення, чоловіків та жінок, а також встановлюються вікові обмеження працюючих, обмеження денних та нічних годин праці тощо, встановлення мінімальної заробітної плати, а також встановлюються норми, які гарантують право на відпочинок.

У міжнародній практиці класифікація прав людини здійснюється відповідно до змісту міжнародних документів. Наприклад, за назвами таких документів, як Міжнародний пакт про цивільні та політичні права і Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права можна сказати, що існує класифікація прав: цивільні, політичні, економічні, соціальні, культурні. Але у вітчизняній науці існує критика щодо такої

класифікації. Так, на думку науковця П. М. Рабіновича, така класифікація «була на той час значним кроком уперед, проте згодом не завжди задовольняла потреби праворегулятивної практики та юридичної теорії. Зокрема, не можна не зауважити, що всі права людини є, у широкому сенсі, соціальними як за змістом, так і за засобами їх здійснення, оскільки вони об'єктивно зумовлені саме соціумом. З огляду на це несоціальних прав людини, вочевидь, узагалі не існує». Відповідно до досліджень науковця основним критерієм класифікації прав людини є критерій «індивідуальних потреб, які задовольняються за посередництвом здійснення, використання певних прав» [11, с. 20].

Розглядаючи дефініцію соціальних прав у широкому розумінні, у контексті якої соціальні права є правами людини в системі загальних суспільних відносин, таких як економічні, політичні, соціальні, духовні (культурні), можна погодитися з твердженням про те, що всі права є соціальними, адже всі права є значущим соціальним явищем. На противагу такому твердженню можна застосувати аргумент: якщо розглядати поняття «соціальне» в широкому розумінні, то доцільніше застосовувати синонім «суспільний». У такому випадку твердження П. М. Рабіновича має тверде ґрунтовне підтвердження. Але термін «соціальне» має і вузьке значення – тільки ті аспекти суспільного, які визначаються становищем людей у соціальній структурі суспільства, відносинами між соціальними групами та між людьми як представниками різних класів, націй та інших груп [13, с. 5 – 6]. У такому контексті категорія соціальних прав підкреслює особливість цих прав, які створюють особливі умови для їх реалізації та забезпечення шляхом соціального законодавства та створення механізмів соціального управління.

Стосовно класифікації соціальних прав, то, як уже зазначалось вище, це не вирішена проблема. Наявні класифікації соціальних прав у нормативних актах та наукових дослідженнях не містять ні єдині критерії класифікації, ні єдину систему.

У Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права 1966 р. закріплено такий перелік соціальних прав: право на працю; на справедливі й сприятливі умови праці; на створення профспілок; на соціальне забезпечення; право сім'ї, матерів і дітей на охорону і допомогу; на достатній рівень життя; на здоров'я; на освіту [5].

Відповідно до Хартії Співтовариства про соціальні права працівників, яка була прийнята у 1989 р. державами-членами Європейського Співтовариства соціальні права містили такий перелік: право на свободу пересування територією Співтовариства; право вільно вибирати і працювати за своєю спеціальністю; право кожного на справедливу винагороду своєї праці; право на поліпшення умов життя та праці; право кожного працівника на достатній соціальний захист; право підприємців на створення професійних організацій; право трудящих на створення профспілок; право трудящих на доступ до професійного навчання;

рівність між чоловіками і жінками в соціальних правах; право трудящих на інформацію, консультації та участь; право кожного працівника на задовільні умови здоров'я та безпеку; право дітей та підлітків на захист; право людей похилого віку на захист; право осіб, які втратили працездатність, на захист [15]. Цей міжнародний нормативно-правовий акт, безперечно, містить у порівнянні з іншими міжнародними та національними нормативними актами вичерпний перелік соціальних прав, але вони охоплюють лише вузьке коло відносин. Водночас соціальні права виникають на різних рівнях і в різних сферах суспільних відносин.

Відповідно до Хартії основних прав Європейського Союзу, яка була прийнята у 2000 р., соціальними правами визнавалися такі права: право не бути притягнутим до примусової чи обов'язкової праці; право на заснування професійних спілок; право на освіту, включаючи професійне навчання; право на працю та професійну діяльність; право дітей на захист і піклування для забезпечення їх добробуту; право осіб похилого віку на гідне та незалежне життя; права трудящих на інформацію та консультації; право на колективні переговори та колективні дії; право на звернення до служб зайнятості; право на захист від будь-якого безпідставного звільнення; право на здорові, безпечні та гідні умови праці; право молодих людей на мінімальний трудовий вік; право працюючих молодих людей на особливий захист; право сім'ї на правовий, економічний та соціальний захист; право на доступ до системи соціального забезпечення і послуг; право на соціальну допомогу за відсутності достатніх коштів; право на медичні профілактичні заходи та допомогу [14].

Але найбільше нормативне закріплення соціальні права в найширшій їх класифікації отримали в прийнятій у 1996 р. Європейській соціальній хартії. Класифікація соціальних прав відповідно до цього джерела має такий поділ: право на працю; право на справедливі умови праці; право на безпечні та здорові умови праці; право на справедливий винагороду; право на організацію; право на колективні переговори; право дітей та підлітків на захист; право працюючих жінок на охорону материнства; право на професійну орієнтацію; право на професійне навчання; право на охорону здоров'я; право на соціальне забезпечення; право на соціальну та медичну допомогу; право на соціальне обслуговування; право непрацездатних осіб на самостійність, соціальну інтеграцію і на участь у суспільному житті; право на соціальний, правовий та економічний захист прав сім'ї; право дітей та підлітків на соціальний, правовий та економічний захист; право займатися прибутковою діяльністю на території інших сторін; право працівників-мігрантів і членів їх сімей на захист і допомогу; право на рівні можливості та рівне ставлення у сфері зайнятості без дискримінації за ознаками статі; право на інформацію та консультації; право брати участь у визначенні та поліпшенні умов праці та виробничого середовища; право людей похилого віку на соціальний захист; право на захист у випадках звільнення; право працівників на захист їх прав у разі банкрутства підприємця; право працівника на захист своєї гідності під час роботи; право

працівників із сімейними обов'язками на рівні можливості та рівне ставлення; право представників працівників на захист на підприємствах; право на інформацію та консультації під час колективних звільнень; право на захист від бідності та соціального відчуження; право на житло [4]. Слід зазначити, що з огляду на цю класифікацію, можна зробити висновок, що в основі такого поділу прав критерій, за яким права поділяються на права у сфері праці і права поза сферою праці.

У Конституції України, відповідно до сучасних світових стандартів і підходів, зафіксовані такі соціальні права: право громадян на працю, право на заробітну плату, право на відпочинок, право на страйк для захисту своїх соціальних і економічних інтересів, право на належний соціальний захист, право на житло, право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, право дітей-сиріт і дітей позбавлених батьківського піклування на державне утримання і виховання, право на державний захист сім'ї, право на освіту [12, с. 308].

Відсутність єдиного підходу до визначення сутності та чіткої диференціації соціальних прав притаманна не лише практиці правових відносин. У науці також існує розбіжність підходів до класифікації соціальних прав.

Академік Ю. С. Шемшученко до соціальних прав відносить такі права: на працю, відпочинок, соціальний захист, житло, на достатній життєвий рівень, на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Сукупність соціальних прав громадян становить систему соціального права. За допомогою цього права реалізується соціальна функція держави [2, с. 829].

Колективом авторів «Популярної юридичної енциклопедії» соціальними правами визначено: право на працю та її вільний вибір, на відпочинок, охорону здоров'я, житло; право на матеріальне забезпечення в старості, в разі хвороби, повної або часткової втрати працездатності, втрати годувальника тощо; право на достатній життєвий рівень для себе і своєї родини (харчування, одяг, житло); право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів [7, с. 445].

У «Великому юридичному словнику» за редакцією А. Я. Сухарева до соціальних прав віднесено: право на соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я та медичну допомогу, право на житло, особливі права дитини та права інвалідів. Проте зазначено, що соціальні права закріплюються без визнання можливості їх судового захисту [1, с. 708].

До соціальних прав відповідно до авторського колективу «Юридичної енциклопедії» за редакцією Б. Н. Топорніна належить: право на соціальне забезпечення, право на достатній рівень життя, психічне і фізичне здоров'я, право на найвищий досягнутий рівень психічного і фізичного здоров'я, право на житло, право на охорону здоров'я та медичну допомогу, право громадян на сприятливе навколишнє середовище та ін. [17].

Як уже зазначалось вище П. М. Рабінович має дещо особливу точку зору щодо розуміння соціальних прав, тому серед них виділяє: право власності на засоби виробництва, здобуття професії; вибір та здійснення трудової або іншої діяльності; сприятливі умови та справедливу оплату праці; відпочинок і дозвілля [10, с. 12].

Ж. М. Пустовіт класифікує соціальні права залежно від об'єкта, стосовно якого виникають ці права, виділяючи такі об'єкти класифікації: праця, відпочинок, страйк, житло, достатній життєвий рівень, охорона здоров'я, соціальний захист тощо. Відповідно, до соціальних прав належать: право на працю, на відпочинок, на страйк, на житло, право на достатній життєвий рівень, охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, соціальний захист тощо [8, с. 8].

Більш розгорнута класифікація надана дослідницею Н. В. Путило. У своїй дисертаційній роботі вона поділяє всі соціальні права на три групи. Основою розподілу є сфери забезпечення цих прав. Перша група складається із прав, спрямованих на забезпечення засобів існування і встановлення контролю держави за відносинами працівника і роботодавця в процесі праці. До таких прав належать: права, спрямовані на захист від безробіття; права, що гарантують відповідність доходів необхідним витратам; права в галузі охорони праці тощо. До другої групи прав належать права, реалізація яких гарантує гідний рівень життя людини. Такими правами є: право на досягнення найкращого стану здоров'я; право на безоплатну початкову і середню освіту; право на участь у соціальному страхуванні; право на доступний життєвий мінімум (їжа, одяг, житло тощо); право на обслуговування (у тому числі й соціальне). Третю групу складають права в галузі соціального забезпечення [9, с. 125].

Оцінюючи належним чином результати теоретичного осмислення проблематики соціальних прав у сучасних наукових та офіційних джерелах, доходимо висновку, що існуючі класифікації соціальних прав не забезпечують потреби науки і практики державного управління. У зв'язку з цим існує необхідність розробки структури соціальних прав на основі детального аналізу напрямів державного управління соціальною сферою.

Результати дослідження дозволяють зробити такі висновки:

1. З'ясування та деталізація змісту соціальних прав людини містить у собі практичне і теоретичне значення. Єдина класифікація соціальних прав надасть можливість однакового розуміння і тлумачення змісту соціальних прав, визначить вектори здійснення соціальної політики держави. Результатом таких перетворень буде позитивне стимулювання виконання соціальної функції держави, яка передбачає створення належних умов для забезпечення життя людини та її вільного розвитку.

2. Вищевикладений аналіз наукових досліджень свідчить про те, що, незважаючи на велику кількість існуючих класифікацій в науці та в законодавстві, дані класифікації не відображають повною мірою всю сукупність існуючих соціальних прав.

Предметом подальшого дослідження є уточнення та деталізація класифікації соціальних прав відповідно до сфер забезпечення державної соціальної політики.

Список використаних джерел

1. **Большой** юридический словарь / [под ред. А. Я. Сухарева]. – М. : Инфра-М, 2007. – 858 с.
2. **Великий** енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
3. **Гурвич К. Д.** Философия и социология права / К. Д. Гурвич // Избранные соч. – СПб., 2004. – 845 с.
4. **Європейська** соціальна хартія від 3 травня 1996 р. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=994_062.
5. **Міжнародний** пакт про економічні, соціальні і культурні права (ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 р.). – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_042.
6. **Мушак Н. Б.** Концептуальні підходи до класифікації прав людини / Н. Б. Мушак // Часопис Київ. ун-ту права НАН України – 2011. – № 2. – С. 298 – 301.
7. **Популярна** юридична енциклопедія / [кол. авт. : Гіжевський В. К., Головченко В. В., Ковалевський В. С. та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 529 с.
8. **Пустовіт Ж. М.** Основні соціальні права та свободи людини і громадянина в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Пустовіт Ж. М. – К., 2001. – 16 с.
9. **Путило Н. В.** Основы правового регулирования социальных прав : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Путило Н. В. – М., 1999. – 192 с.
10. **Рабінович П. М.** Основы загалльної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – Х. : Консум, 2002. – 160 с.
11. **Рабінович П. М.** Основоположні права людини: соціально-антропна сутність, змістова класифікація / П. М. Рабінович // Право України – 2010. – № 2. – С. 18 – 24.
12. **Управління** соціальним і гуманітарним розвитком : навч. посіб. : у 2 ч. / [авт. кол. : В. А. Скуратівський, В. П. Трошинський, Е. М. Лібанова та ін.]; за заг. ред. В. А. Скуратівський, В. П. Трошинського. – К. : НАДУ, 2009. – Ч. 1. – 456 с.
13. **Хайек Ф. А.** Пагубная самонадеянность / Ф. А. Хайек. – М. : Новости : Catallaxy, 1992. – 304 с.
14. **Хартія** Європейського Союзу про основні права від 7 грудня 2000 р. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_524.
15. **Хартія** Співтовариства про основні соціальні права працівників від 9 грудня 1989 р. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_044.
16. **Черленяк І. І.** Про методику дослідження ідентифікації європейських соціальних стандартів / І. І. Черленяк // Стратег. пріоритети. – 2008. – № 4(9). – С. 121 – 128.
17. **Юридическая** энциклопедия / отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М. : Юристъ, 2001. – 1272 с.

Надійшла до редколегії 04.03.13

Віктор ОЛЕЩЕНКО
Національна академія державного управління
при Президентіві України

ТРАНСФОРМАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В ПОЛІТИЧНИХ ЕЛІТАХ УКРАЇНИ ТА РОСІЇ В ПЕРЕХІДНОМУ ПЕРІОДІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Розглядається процес становлення та розвитку політичних еліт в Україні та Росії в пострадянський період. Аналізуються проблеми функціонування політичних еліт. Досліджується роль політичних еліт у формуванні державної політики цих країн.

Ключові слова: політична еліта, перехідний період, демократизація, авторитаризм, державна політика, влада.

Віктор Олещенко. Трансформационные процессы в политических элитах Украины и России в переходном периоде: сравнительный анализ

Рассматривается процесс становления и развития политических элит в Украине и России в постсоветский период. Анализируются проблемы функционирования политических элит. Исследуется роль политических элит в формировании государственной политики этих стран.

Ключевые слова: политическая элита, переходный период, демократизация, авторитаризм, государственная политика, власть.

Viktor Oleszhenko. Transformation processes in the political elites of Ukraine and Russia in the transition period: a comparative analysis

The process of formation and development of the political elite of Ukraine and Russia in the post-Soviet period is considered. The problems in the functioning of the political elites are analyzed. The role of political elites in shaping public policy of the countries is investigated

Key words: political elites, transition period, democratization, authoritarianism, public policy, authority.

Україна і Росія – найбільші держави в Східній Європі, тож закономірно, що від характеру взаємин цих держав багато в чому залежить стабільність ситуації в даному регіоні. Отже, корисно дослідити вихідні стартові позиції та поточне становище справ у контексті державотворення у двох найбільших слов'янських державах, які мали спільну історію на протязі тривалого часу, проте останні 20 років кожна країна обирає свій вектор розвитку.

Для дослідження політичних еліт як суспільного феномену варто звернутися до соціально-філософських концепцій, оскільки філософські категорії є основою всіх явищ, через які людина має можливість сприймати та оцінювати навколишнє середовище. Ідеї політичного елітизму висловлювали ще Конфуцій, Платон, Н. Макіавеллі, Ф. Ніцше та ін.

Поняття «політична еліта» має тривалу історію, але найактивніші

етапи вивчення даного феномену були датовані початком ХХ ст. Насамперед це були наукові праці відомих соціологів Г. Моска та В. Парето, які заснували науку елітологію. Слід зазначити, що різні аспекти політичних еліт, а саме: поняття, структура, закони функціонування, визначення її ролі в соціальній та політичній системі – досліджувалися у працях відомих науковців Р. Міхельса, Ж. Сореля, М. Вебера. Важливі теоретичні положення для даного дослідження містяться у працях таких відомих учених: В. Липинський, Д. Донцов, І. Лисяк-Рудницький, Д. Видрін, В. Голубь, О. Крюков, Б. Кухта, М. Пірен та ін.

Основні соціально-демографічні та соціально-політичні зміни правлячої еліти Росії були проаналізовані в працях О. В. Гаман-Голутвіної, В. Я. Гельмана, І. Г. Тарусіна, А. В. Дуки, О. В. Криштановської, Н. Ю. Лапіної, А. Є. Чирикової, М. Ю. Мартинова, М. І. Миккульського, Ж. Т. Тощенко, Н. В. Старикова та ін.

Джерела поповнення еліти, способи її формування, взаємодія старої й нової, політичної та економічної еліт, її згуртованість, вплив еліти на трансформацію суспільства досліджується протягом тривалого часу, проте окремі трансформаційні процеси та вектори трансформації в Україні й Росії все ще мало досліджені або залишені поза увагою.

Метою статті є аналіз розвитку політичних еліт України та Росії в пострадянський період, а також з'ясування їх ролі в державотворчих процесах, визначення проблеми становлення, функціонування та впливу на державну політику.

Актуальність дослідження політичної еліти обумовлена тим, що еліта багато в чому є головною дійовою політичною силою, оскільки в результаті її діяльності формуються законодавчі та виконавчі органи, урядовий апарат, керівні кадри державних установ, від яких безпосередньо залежить добробут суспільства.

Проводячи порівняльний аналіз України та Росії, слід зазначити, що ці держави мали спільну історію протягом майже ста років, але в той же час мали різні вектори розвитку. З огляду що Україна й Росія займають значну територію Східної Європи, від взаємин цих країн залежить стабільність усього регіону.

Досліджувані країни мають багато схожих проблем внутрішнього розвитку. Взнявши курс на зміцнення ринку та демократії, Росія і Україна після розпаду СРСР вступили в перехідний період, в ході якого їм доводиться постійно корегувати свою політику, безпосередньо або опосередковано порівнювати результати проведених реформ, а також спільно вирішувати найгостріші питання міждержавних відносин [5, с. 59 – 70]. Порівнявши внутрішні політико-адміністративні системи України та Росії, ми матимемо змогу дослідити різницю між шляхами подолання проблемних питань, зумовлених перехідним періодом, що розпочався після розпаду СРСР. Україна після здобуття незалежності поступово переходила від формату парламентсько-президентської системи до парламентської, а потім до президентської. Цей процес продовжується і в сучасних умовах та

не є завершеним. Це зумовлено тим, що опозиційні партії намагаються отримати більшу частку повноважень, надавши якнайбільше повноважень законодавчій гілці влади, до якої входять представники опозиції. У разі приходу до влади опозиції, ситуація змінюється в протилежний бік та знову ж таки викликає обурення з боку тих, хто зазнав поразки. Такі дії політичної еліти призводять до зміни класичного поняття системи стримувань і противаг. Та незважаючи на недоліки цього процесу, усе-таки за його допомогою здійснюється певний контроль влади. На відміну від України політичний режим Російської Федерації має чіткі ознаки авторитаризму. Розпад Радянського Союзу призвів до концентрації владних повноважень у руках президента та проведення доцентрових реформ, а саме до зміни порядку перерозподілу бюджетних коштів між регіонами, призначення губернаторів замість їх обрання тощо. Усе це намітило чітку авторитарну тенденцію в сучасній російській політиці. В історії сучасної Росії правляча еліта неодноразово піддавалася суттєвим трансформаціям, які в цілому суперечливо позначилися на її розвитку [8].

Еволюцію та особливості розвитку правлячої еліти російського суспільства доцільно розглядати в контексті геополітичної та загальноісторичної еволюції Росії за останні три сторіччя. На відміну від більшості європейських держав, Російська Федерація займає значну територію, на якій проживає відносно невелика кількість населення. Ці два об'єктивні чинники багато в чому визначають характер і способи організації державної влади й управління.

Як відомо, реакцією держави на зростання складності управління сучасним суспільством стала його бюрократизація. Вона тією чи іншою мірою властива всім державам. Усі сучасні європейські держави є бюрократичними. Росія є своєрідним зразком бюрократичної організації влади через об'єктивні умови та історичні обставини. Цей факт був відзначений ще Г. Моска, який вважав Росію класичним прикладом бюрократичної організації влади. Державна влада в Росії, «незважаючи на ряд внутрішніх суперечностей, продемонструвала високу здатність виживати і виконала завдання об'єднання величезних територій» (цит. за [8]) (тут і далі переклад автора. – В. О.). Пояснюючи причини створення бюрократичної системи влади в державах з великими територіями, Г. Моска зазначав, що «засобом об'єднання і способом функціонування великих держав, що включають значні території і мільйони громадян, може бути тільки бюрократична організація державної влади, єдино здатна до концентрації економічної потужності, моральної та інтелектуальної енергії» (цит. за [8]).

Російська дослідниця О. В. Гаман-Голутвіна пропонує два стійких типи суспільного розвитку, кожному з яких властиві свої особливості елітотворення, а саме: мобілізаційний та інноваційний типи розвитку. Мобілізаційний тип розвитку є своєрідним способом вирішення суперечностей між цілями держави та інтересами економічних суб'єктів,

можливості яких не відповідають масштабу цілей держави. Основними характеристиками мобілізаційного типу розвитку є: жорстка ієрархізація державою цілей і завдань суспільного розвитку; заснована на примусі та насильстві щодо групових і особистих інтересів; висока централізація та бюрократизація системи управління, необхідна для мобілізації всіх ресурсів з метою досягнення основних цілей; перевага політичних чинників над економічними; панування адміністративного апарату над економічною елітою [2, с. 33 – 40]. Такий тип розвитку створює відповідну модель елітотворення, яка є інструментом вирішення особливих завдань в умовах обмеженої кількості ресурсів. Тож внутрішньоелітні взаємини регулюються не формальними правилами і нормами, а за допомогою механізму «чистки», який періодично використовує верховна влада з метою власного зміцнення та попередження спроб здійснення державного перевороту.

Інноваційний тип розвитку припускає певну відповідність між поставленими завданнями та наявністю ресурсів, необхідних для забезпечення цих цілей. В його основі лежить принцип випереджального інвестування в розвиток економіки. Тож при використанні такого типу розвитку економічні фактори домінують над політичними. Економічна еліта багато в чому визначає склад політичного класу, надаючи підтримку тим представникам, які допомагають створювати та розвивати нові сектори економіки. Держава створює політичні та адміністративні умови для розвитку економічних суб'єктів та інноваційних процесів у суспільстві, обмежуючи свою участь в економіці, надаючи значну свободу дій та фінансуючи інноваційні проекти економічного класу.

Мобілізаційний та інноваційні типи суспільного розвитку рідко існують у чистому вигляді. Тож здебільшого вони є ідеально-типовими моделями, які на практиці зустрічаються в комбінованому вигляді, а саме мобілізаційно-інноваційні та інноваційно-мобілізаційні.

Згідно зі щорічними звітами американської правозахисної організації «Freedom House» Росія має статус авторитарної та невільної країни з 2005 р. та продовжує розвиток у репресивному дусі. За даними міжнародної статистики рівень розвитку демократичних інститутів та громадянських свобод у Російській Федерації дуже низький. На думку Арча Паддінгтона, віце-президента організації «Freedom House» «У Росії проводяться вибори, але їх не можна назвати справедливими і вільними. Права меншин у Росії не дотримуються. Становище вільної преси в Росії дуже погане. Робота неурядових, громадських організацій вкрай ускладнена і обмежена, якщо уряд вбачає в них свого опонента. І, нарешті, корупція процвітає на всіх рівнях російського уряду та приватному секторі. За всіма цими параметрами Росія не може вважатися вільною країною» [9].

Україна згідно з дослідженнями цієї організації належить до «вільних» країни, про що свідчать дані (табл. 1). (Рівень порушень визначається за семибальною системою, в якій 7 – найгірша оцінка.)

Оцінка демографічного фонду в Україні

Показник	Роки										
	1999 – 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Виборча система	3,5	4	4,5	–	4,5	3,5	3,25	3	3	3,5	3,5
Громадянське суспільство	4	3,75	3,75	3,5	3,75	3	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75
Незалежні ЗМІ	5	5,25	5,5	5,5	5,5	4,75	3,75	3,75	3,5	3,5	3,5
Корупція	6	6	6	5,75	5,75	5,75	5,75	5,75	5,75	5,75	5,75
Загальний бал	4,63	4,7	4,92	4,71	4,88	4,5	4,21	4,25	4,25	4,29	4,39

Загальна оцінка демократичного фонду в країні на протязі тривалого часу лишається незмінною, найкращі показники були продемонстровані у 2006 р., саме в цей період Україну почали вважати «вільною» державою. Щодо корупції, то ситуація за роки незалежності лишалася майже незмінною. Лише за останні кілька років відбулись позитивні зрушення, зумовлені прийняттям нового антикорупційного законодавства. Дослідження суспільних настроїв показують, що українське суспільство є важливим важелем впливу в політиці, його роль офіційно визнається владою. Проте недержавні організації, як і раніше, страждають від застарілого законодавства та часто змушені шукати фінансової підтримки за кордоном.

Слід зазначити, що в Україні відсутня політична еліта у своєму класичному розумінні цього поняття та більш відповідає ознакам протоеліти, а саме є «угрупованням», що претендує на елітність та не завжди нею стає [4, с. 64]. Оскільки в сучасних умовах до українських елітарних кіл потрапляють переважно члени бізнес-структур, то існуюча еліта є своєрідною фінансово-промисловою групою, інтереси якої сильно інтегрувалися з економічною в політичну сферу для захисту своїх економічних інтересів. Це призводить до зниження зацікавленості зарубіжних та вітчизняних інвесторів, адже існує ризик зіткнутися з конкурентними силами, що мають значну політичну підтримку.

У Росії поступово зникають межі між різними елітними групами, а влада, у свою чергу, централізується в руках обмеженої кількості суб'єктів. Законодавча влада позбавлена вагомого впливу; федеральні органи зберегли достатньо адміністративного та фінансового впливу над регіонами, щоб визначати політику на регіональному рівні; військова еліта, як і раніше, лояльна і підпорядкована політичним силам; «ліві» і «праві» партійні угруповання зміщуються в бік політичного «центру» [1, с. 130].

В обох досліджуваних країнах домінують закриті політичні еліти. При цьому політична еліта Росії дуже консолідована (за результатами парламентських виборів 2 грудня 2007 р. – за Єдину Росію (64,30 %) і президентських виборів 4 березня 2012 р. – за В. Путіна (63,75 %)). У науці побутує думка, що в Росії взагалі відсутня реальна політична

опозиція і це призводить до надмірної консолідації політичної еліти.

На відміну від Російської Федерації в Україні існує певний політичний плюралізм, який не дає змоги об'єднатися представникам політичних еліт. Про це свідчать результати останніх парламентських виборів, які відбулися у 2012 р. (табл. 2).

Таблиця 2

Результати останніх парламентських виборів в Україні у 2012 р.

Партія	Кількість голосів	Результат, у %
Партія регіонів	6 116 746	30%
ВО «Батьківщина»	5 209 090	25,54%
Партія «Удар»	2 847 979	13,96%
Комуністична партія України	2 687 269	13,18%
ВО «Свобода»	2 129 933	10,44%

Натомість консолідація суспільства залишається низькою в обох країнах, на це вказує відносно невисокий відсоток явки на вибори, відсутність політичної культури, відсутність розвинених діючих інститутів громадянського суспільства, а також жорстка соціальна стратифікація суспільства – в Україні за межею бідності проживають близько 35 % громадян (2011 р.), у Росії – 13 % (2011 р.).

Ще одним важливим показником, на нашу думку, є Індекс трансформації Бертельсманна (ІТБ), основою якого є порівняльний аналіз рівня розвитку демократії та ринкової економіки, а також якості політичного управління в 128 країнах світу [4]. Проект реалізується спільно з Центром дослідження прикладної політики в Мюнхені. У роботі над проектом бере участь міждисциплінарна комісія експертів, до якої входять представники провідних дослідних центрів та університетів Німеччини і Франції. За даними досліджень проекту створено два рейтинги, що поєднують якісні оцінки з кількісними показниками. ІТБ вимірює рівень розвитку демократії і ринкової економіки, а також якість державного управління в кожній з розглянутих країн і його динаміку за останні п'ять років. Отримані дані мають сприяти вдосконаленню стратегій політичного управління трансформаційними процесами.

Перший компонент загального Індексу трансформації – «статусний індекс» повинен відображати тенденцію просування держав до демократії та ринкової економіки. Показник кожної країни розраховується як середнє арифметичне двох числових показників, що характеризують прогрес у сфері політичної і економічної трансформації. Успішність політичної трансформації визначається на основі таких критеріїв, як суверенність, верховенство права, стабільність демократичних інститутів, політична та соціальна інтеграція та ін. Під

час аналізу економічної трансформації враховуються: рівень соціально-економічного розвитку країни, структура ринкових і конкурентних процесів, валютна та цінова стабільність, права приватної власності, рівень загального добробуту, стабільність економічної системи і т.д.

Другий компонент – «індекс управління» оцінює якість управління в країні. Показник кожної країни підраховується з урахуванням числових показників рівня і складності управління. Під час визначення рівня управління беруться до уваги: здатність політичних діячів до маневрування і досягнення консенсусу, ресурсна ефективність, взаємодія із зовнішнім середовищем. Складність управління обчислюється за шістьма індикаторами: структурні умови, традиції громадянського суспільства, інтенсивність конфліктів, рівень освіченості населення, економічні показники та роль громадських інститутів (табл. 3). Кожне з цих вимірів оцінюється за шкалою від 1 (низький бал) до 10 (найвищий бал) [7].

Таблиця 3

Індекс трансформації Status Index (2008 – 2011 рр.)

Країна	Результат політичної трансформації	Результат економічної трансформації	Статусний індекс
Україна	7,00	6,11	6,55
Росія	5,25	6,14	5,70

Відповідно до статусного індексу (Status Index) обидві країни Україна і Росія входять у групу країн з обмеженим розвитком, також у ході дослідження зафіксовано, що протягом 2008 – 2011 рр. сфера політичної та економічної трансформації не зазнала змін. Показники індексу трансформації Бертельсманна України вищі за російські: Україна у 2008 р. займала 35, а у 2010 р. – 37 місце в рейтингу країн, що беруть участь у дослідженні, Росія ж зайняла 59 і 65 місця відповідно.

Цілком очевидно, що обидві країни перебувають у стані трансформаційного періоду та в кожній з них є велика кількість невирішених проблем на шляху до встановлення демократії. Велика кількість проблем в Україні та Російській Федерації має схожий характер, що зумовлено успадкуванням значних деструктивних особливостей структурної кризи колишнього СРСР [8, с. 113 – 122]. Головними каменями спотикання для досліджуваних країн є: значна соціальна нерівність та диференціація, духовно-моральна деградація, проблемна економіка, втрата виробництва та зниження обороноздатності, високий рівень корупції, зниження соціальних гарантій громадян.

Після розпаду СРСР Україна та Росія обрали дещо різні шляхи розбудови власної державності. У нашій державі політичні діячі зосередилися на створенні та розвитку демократії, що зумовило утворення

значної кількості політичних сил та постійної заміни діючої влади опозиційними силами. Така ситуація дещо сприяла розвитку демократії, оскільки політична еліта мала змогу оновлюватися і влада була під певним контролем народу, водночас ці умови сприяли виникненню протоеліти. У сучасних умовах до протоеліти можна віднести представників фінансово-промислових груп, які спромоглися потрапити до політичної верхівки, для того щоб відстоювати свої економічні інтереси.

У Росії в пострадянські часи владу змогли втримати представники вузького кола політичної еліти та з часом надати політичній системі Російської Федерації авторитарного характеру, що унеможливило розвиток та становлення належного рівня демократії. Проаналізувавши сучасний стан справ у досліджуваних країнах, виявилось, що показники розвитку демократичних змін в Україні вищі, ніж у Росії, а економічних перетворень навпаки дещо нижчі.

У більшості європейських країн, які увійшли в третю хвилю демократизації, еліти продемонстрували вміння домовлятися та йти на компроміс, на відміну від еліт досліджуваних країн. Розколотий характер першої та нав'язана консолідація другої привели обидва суспільства в цілому до схожих результатів: зростання соціальної нерівності, корупції, соціальної напруженості, екстремізму, відчуження еліти від суспільства. Звичайно за два десятиліття політичними елітами, як України, так і Росії, зроблено багато корисних справ, однак не можна забувати про наявність невирішених проблем, які не дозволяють консолідувати суспільство на засадах демократії та змушують еліти приймати деколи авторитарні методи здійснення влади з метою підтримки порядку і стабільності.

Подальші дослідження будуть пов'язані з детальним аналізом політичних систем України та Росії з метою визначення недоліків та переваг кожної з них для побудови моделі оптимального політичного режиму.

Список використаних джерел

1. **Быковский В. А.** Россия — Украина. Двойные стандарты / В. А. Быковский. – М. : Луч, 2009. – 240 с.
2. **Гаман-Голутвина О. В.** Политические элиты России: веки исторической эволюции / О. В. Гаман-Голутвина. – М. : РОССПЭН, 2006. – 240 с.
3. **Дахин В. Н.** Политические проблемы постсоветского пространства / В. Н. Дахин // Куда идет Россия. Социальная трансформация постсоветского пространства : материалы междунар. симпозиума. – М. : Аспект-Пресс, 1996. – С. 113 – 122.
4. **Індекс трансформації Бертельсманна.** – Режим доступу : www.bertelsmann-transformation-index.de.
5. **Каганский В. Л.** Неосоветское пространство: основные структуры, трансформация / В. Л. Каганский // Куда идет Россия. Социальная трансформация постсоветского пространства : материалы междунар. симпозиума. – М. : Интерпракс, 1996. – С. 59 – 70.
6. **Крюков О. І.** Політико-управлінська еліта України як чинник

державотворення : монографія / О. І. Крюков ; за наук. ред. Е. А. Афоніна. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 252 с.

7. **Миронюк М. Г.** Универсальные сравнения с использованием количественных методов. Обзор прецедентов / М. Г. Миронюк, И. Н. Тимофеев, Я. И. Васильев // Полис. – 2006. – № 5. – С. 39 – 58.

8. **Понделков А. В.** Политическая наука в элитологическом измерении / А. В. Понделков. – Ростов н/Д. : СКАГС, 2010. – 512 с.

9. **Щоденна** інтернет-газета Грани.Ру. – Вип. від 04.06.2010. – Режим доступу : www.grani.ru/Society/m.178643.html.

Надійшла до редколегії 04.03.13

УДК 35

Руслана РУДНИЦЬКА

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Львівський регіональний інститут державного управління

РОЛЬ АУДИТУ В ОЦІНЮВАННІ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СВІТОВИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ

Аналізуються основні характеристики розвитку аудиту відповідно до історичних етапів та його особливості в оцінюванні державного управління. Розглядається розвиток різних видів аудиту, а саме фінансового аудиту. Визначаються чинники, які впливають на процес еволюції.

Ключові слова: державне управління, внутрішній аудит, фінансовий аудит, аудит ефективності, внутрішній контроль, економічність, ефективність, результативність, законність, оцінювання.

Руслана Рудницька. Роль аудита в оценивании эффективности государственного управления: мировой опыт развития

Анализируются основные характеристики развития аудита в соответствии с историческими этапами и его особенности в оценивании государственного управления. Рассматривается развитие разных видов аудита, а именно финансового аудита. Определяются факторы, которые влияют на процесс эволюции.

Ключевые слова: государственное управление, внутренний аудит, финансовый аудит, аудит эффективности, внутренний контроль, экономичность, эффективность, результативность, законность, оценивание.

Ruslana Rudnytska. The role of the audit in evaluation of public administration efficiency: international experience of development

The main characteristics of the historical development of the audit and its influence on assessment of system of public administration. Development of different types of audit is underlined, such as financial audit-compliance audit-internal audit-performance audit. Factors that influence the process of audit development were identified.

© Рудницька Р. М., 2013

Key words: public administration, internal audit, financial audit, performance audit, internal control, profitability, efficiency, effectiveness, legality, evaluation.

Термін «аудит» має латинське походження від слова «audire», що означає «слухати». На думку Флінта, аудит є соціальним феноменом, що має практичне значення. Його виникнення зумовлене необхідністю індивідів чи окремих груп отримувати або підтверджувати інформацію про діяльність, яка лежить в площині їх професійних чи адміністративних інтересів. Флінт стверджує, що функція аудиту повинна розглядатися як форма суспільного контролю, що забезпечує механізм моніторингу за діяльністю і реалізацію принципу підзвітності [7]. У вступному слові до підручника «Підзвітність та аудит державних організацій» зазначена цитата Маккензі: «Без аудиту не існує контролю, а якщо немає контролю, то де ж місце владі?» [2] (тут і далі переклад наш. – Р. Р.). Аудит відіграє важливу функцію в забезпеченні розвитку благополуччя та стабільності в суспільстві.

Питаннями дослідження етапів розвитку аудиту в Україні займалися С. Б. Ільїна, Я. А. Гончарук, В. С. Рудницький, Л. М. Янчева, З. О. Макеєва, А. О. Баранова, Л. П. Кулаковська та ряд інших авторів. Однак їх праці, як правило, присвячені історії розвитку аудиту в приватному секторі. Серед міжнародних публікацій заслуговують на увагу дослідження таких науковців: Р. Брауна, Б. Портера та Г. Саймона, С. Рамаморті, присвячених питанням становлення аудиту, зокрема різних його видів залежно від потреб суспільства та особливостей розвитку системи державного управління.

Очевидним є той факт, що зміна потреб та очікувань суспільства значною мірою визначаються впливом економічних, політичних та соціальних чинників. Як зазначає Браун, відповідно до зміни потреб суспільства за останні 400 років існування функції аудиту, його цілі та прийоми реалізації кардинально змінювалися [5]. Тому ретроспективний аналіз розвитку аудиту дозволяє прослідкувати цей зв'язок. Зважаючи на той факт, що аудит як форма контролю в державному управлінні є достатньо новим для України, зарубіжний досвід його становлення із визначенням причин, тенденцій та еволюції відповідних форм аудиту є особливо актуальним та цікавим.

Метою статті є історичний аналіз розвитку аудиту за кордоном із наголосом на цілі та доцільність проведення аудиту, відповідальність аудиторів та техніки, що використовували аудитори в державному управлінні в той чи інший період розвитку.

Аналіз розвитку аудиту проводиться з двох причин. По-перше, це дозволяє прослідкувати розвиток функції аудиту в певній послідовності. По-друге, це доводить, що функція аудиту змінювалася залежно від потреб та очікувань суспільства й системи державного управління.

На думку багатьох дослідників, розвиток аудиту можна поділити на такі хронологічні періоди: 1-й етап – до 1840 р.; 2-й етап – 1840 – 1920 рр.; 3-й етап – 1920 – 1960 рр., 4-й етап – 1960 – 1990 рр.; 5-й етап – 1990 р. – до сьогодні.

Докази найперших перевірок були виявлені в італійських містах. Торговці та купці Флоренції та Венеції залучали аудиторів для оцінки багатства, з яким поверталися кораблі до Європейського континенту із військових походів. При цьому слід зазначити, що в цей період аудит використовувався для виявлення порушень. Завданням аудиторів була перевірка державних чинів на предмет витрачання державних коштів [9, с. 2]. На думку Портера, до індустріальної революції аудит не мав комерційного значення [12]. Оскільки індустріальний розвиток того періоду був представлений невеликими фабриками та підприємствами, що мали окремих власників, які і здійснювали безпосереднє керівництво ними, не було необхідності у звітуванні керівника підприємства перед його власником щодо управління ресурсами, а отже, не було потреби і в аудиті.

Таким чином, історичні докази свідчать, що аудит у формі перевірок зародився саме в державному секторі, а не в приватному. Причому аудит даного періоду розвитку суспільства зводився до детальних перевірок усіх без винятку операцій. А тому методи тестування та вибірки були невідомі та не використовувалися. Невідомою була і концепція внутрішнього контролю. Як зазначає Фіцпатрік, метою виникнення аудиту була необхідність перевірки чесності особи, яка виконувала фінансові функції [9, с. 3].

Вважається, що аудит як вид професійної діяльності виник в Англії. Одними з найдавніших облікових документів, які дійшли до наших часів, є згадки про аудит в архіві казначейства Англії та Шотландії 1130 р. [5, с. 18]. Також є дані про існування аудиту в 1299 – 1324 рр., коли королівським указом були призначені аудиторів у графствах Оксфорд, південний Емптон, Уїлтс та ін. Тому не дивно, що перший у світі законодавчий акт, який регулював діяльність аудиторів, був виданий у 1285 р. королем Англії Едвардом I. Відповідно до цього закону від імені держави аудиторам надавалися певні привілеї. А особи, що призначалися на ці посади, були із довірених слуг сеньйорів.

Однак практика аудиторської діяльності не набула стійкого розвитку аж до індустріальної революції у Великобританії в 1840 – 1920 рр. [5, с. 9]. Розвиток великих підприємств та машинного виробництва потребували аналізу та оцінки великих сум витрат. Поява в цей період «середнього класу» стимулювала розвиток великих промислових та комерційних підприємств і організацій. Однак ринок цінних паперів у цей період був нерегульований та спекулятивний. У результаті ймовірність фінансових втрат була дуже високою, а боргові зобов'язання не обмежувалися. Невинний інвестор повинен був відповідати за боргові зобов'язання підприємства. На думку Портера, самі умови ринкового середовища формували потребу захисту для невеликих інвесторів [12]. Це був вдалий час для формування функції професійного аудиту.

У відповідь на соціально-культурний розвиток даного періоду у Великобританії у 1844 р. був прийнятий закон про акціонерні товариства.

Цей закон вимагав у дирекції компанії підготовки балансових звітів. Крім того, саме цей закон надавав право аудиторам проводити перевірку стану рахунків. Проте зобов'язання щорічної презентації фінансового звіту акціонерам та вимога обов'язкового аудиту були визначені лише відповідним законом у 1862 р.

За Портером, на початку даного історичного періоду функція обліку була покладена на менеджера і саме в його відповідальності було належне використання ресурсів [12]. Аудитори в цей період вибиралися акціонерами, часто із наближеного оточення. Їх завданням були повна перевірка операцій та налагодження правильного обліку та фінансових звітів. Питанням внутрішнього контролю підприємств приділялася незначна увага. У практичному посібнику з аудиту цілями аудиту було визначено: виявлення порушень; встановлення технічних помилок та викриття помилок недотримання принципів обліку. Іншими словами, можна зробити висновок, що роль аудитора в період 1840 – 1920-х рр. в основному зводилася до виявлення порушень та належного відображення у фінансових звітах рівня платоспроможності великих підприємств.

Період розвитку економіки США в 1920 – 1960 рр. характеризується переміщенням аудиту із Великобританії до цієї країни. Після Великої депресії 1929 – 1933 рр. настав період відродження та швидкого зростання інвестицій. Оскільки відбувалося розширення підприємств, постало питання відокремлення функції управління від функції власності. Для гарантування постійного надходження інвестицій та рівномірного розвитку фінансових ринків необхідно було переконати його учасників, що фінансові звіти компанії відображають правдиву інформацію про їх фінансовий стан та рівень розвитку [12]. Економічні умови даного історичного періоду зумовили використання аудиту для підтвердження вірогідності фінансових звітів, які менеджери надавали акціонерам. Саме на цьому етапі була досягнута згода, що основною метою аудиту має бути не виявлення порушень та помилок, а підтвердження правильності фінансових звітів. Таким чином, доведено, що зміна фокусу функції аудиту від попередження та виявлення помилок та порушень на оцінювання правдивості та правильності фінансових звітів компаній відбулася саме в цей період.

Початок використання в цей період концепції матеріальності (важливості) та інструментів вибірки пояснюється обсягами операцій, що проходилися компаніями, які постійно зростали та розширювали свої географічні горизонти. Аудитор вже не повинен був перевіряти всі без винятку операції. Вибірковий підхід та формування аудиторського судження на основі матеріальності набули більшої вагомості. Використання вибірки повинно було опиратися на розвиток внутрішнього контролю в компанії.

Існують документальні свідчення розвитку внутрішнього контролю компаній саме в цей період. Як зазначалося вище, активне зростання розмірів, масштабів та складності виробництва довели необхідність забезпечення внутрішніх гарантій надійності інформації, що містилася у

звітах та становила основу для прийняття управлінських рішень. Керівництву потрібна була не лише інформація про ефективність організації діяльності, але й оцінка порядності персоналу. Поступове формування бази для внутрішнього аудиту було логічним задоволенням даних потреб. Історія формування, розвитку та вдосконалення професії внутрішнього аудитора тісно пов'язана з розвитком Інституту внутрішніх аудиторів, який був заснований в Америці у 1941 р. [13, с. 3]. Розвиток даного виду аудиту починався із забезпечення «правильного збору та звітування щодо конкретних фактів», які б дозволяли керівництву відслідковувати розвиток діяльності, отриманих результатів. Іншими словами, соціально-економічні передумови даного періоду значно вплинули на розвиток функції аудиту. Як зазначає Портер, ключовими характеристиками аудиторських підходів даного періоду були: покладання на внутрішній контроль компанії та використання інструментів вибірки; зібрання аудиторських доказів із зовнішніх та внутрішніх джерел; наголос на довірі та правдивості фінансових звітів; поступовий перехід до аудиту доходів та витрат, однак фінансові звіти залишалися важливими; фізичне спостереження зовнішніх та інших доказів фінансового стану розвитку компаній [12].

Подальший активний розвиток економіки в 1960 – 1990-х рр. зумовив технічний розвиток підприємств, їх розмірів та складності процесів. У 1970-х рр. аудитори відігравали важливу роль у підвищенні достовірності фінансової інформації та подальшого розвитку фінансового ринку. Подібне визначення ролі аудиторів було знайдено в газеті Нью Йорк Таймс, опублікованій 6 квітня 1975 р.: «поряд із іншими обов'язками аудитор повинен підтверджувати правдивість фінансових звітів та поданої в них інформації» [7].

Незважаючи на те що основне призначення аудиту в даний період розвитку цієї функції залишилося незмінним, на думку Девіса, йому притаманні певні критичні моменти [6]. На початку даного періоду відбувається зміна в підходах до аудиту, яку можна охарактеризувати як перехід від «підтвердження правдивості фінансових документів» до «забезпечення надійності систем». Такі зміни відбулися зважаючи на той факт, що постійне зростання обсягів та складності організацій позначилося на зростанні кількості операцій, що зумовило малоїмовірність виконання аудиторами якісного контролю за операціями. У результаті, аудитори почали більше покладатися на надійність систем внутрішнього контролю. Крім того, від аудиторів вимагалось встановлення та документування системи обліку, яка б базувалася на потоках інформації та ідентифікації внутрішніх контрольних заходів. Ефективність внутрішнього контролю організації визначала зменшення рівня детального тестування та перевірки. Саме таким чином відбувалося становлення внутрішнього контролю та аудиту, які набули свого подальшого поширення на систему державного управління.

У 1978 р. Інститут внутрішніх аудиторів (ІВА) формально затвердив

професійні Стандарти внутрішнього аудиту. Стандарти містили таке визначення внутрішнього аудиту: «Внутрішній аудит – це незалежна діяльність, що здійснюється в межах організації та для організації. Це форма контролю, що передбачає перевірку та оцінку відповідності та результативності інших видів контролю. Метою внутрішнього аудиту є сприяння працівникам організації в ефективному виконанні визначеної для них відповідальності» [9, с. 6]. Відповідно, можна сміливо стверджувати, що вже в кінці 1970-х рр., внутрішній аудит перетворився на повноцінну професію та форму контролю.

На початку 80-х рр. було визначено, що оцінювання існуючих систем внутрішнього контролю є достатньо дорогим процесом. Це спонукало до змін у підходах до аудиту та в методах, що використовувалися. Аудитори повинні були застосовувати аналітичні підходи. Відбувся поступовий перехід до аудиту, що базувався на ризиках. Це підхід, що передбачав фокусування аудиторської діяльності на тих сферах діяльності, що найбільш імовірно могли містити помилки. Для цього від аудиторів очікувалися належне розуміння організації, де проводився аудит, її структури, існуючих політик та процедур, ключових осіб тощо. Таким чином, використання аудиту, що базувалося на ризиках ставило наголос на оцінювання аудиторських доказів, одержаних із широкого кола джерел як внутрішньої, так і зовнішньої інформації.

На думку Портера, саме в цей період більшість організацій почали запроваджувати інформаційні технології у фінансові системи та для здійснення діяльності, процесів моніторингу і контролю виробничих та адміністративних процесів. У той самий час аудитори окрім аудиту фінансової звітності почали активно надавати консультаційні або дорадчі послуги своїм клієнтам. Саме в період 1960 – 1990-х рр. розвивається нова форма аудиторських послуг – консультації аудиторів [8]. Саме із цього періоду роль аудиту починає розглядатися в площині надання рекомендацій.

Кінець 1960-х рр. відомий як період зародження аудиту ефективності. Цей вид аудиту був запроваджений у США, Канаді, Великобританії, Швеції та ряді інших країн. Хоча подібні ідеї використання аудиту для оцінювання ефективності та результативності діяльності сягають коренями ще в 1940 рр. [8, с. 18]. Виникнення аудиту ефективності тісно пов'язане із запровадженням в державному управлінні програмно-цільового підходу в бюджетному процесі. Потреба оцінювання досягнення визначених цілей та завдань зумовили розвиток нової форми аудиту, а саме аудиту ефективності.

Починаючи із 1990 р. аудит набуває стрімких змін та розвитку. Стало очевидним, що крім класичного фінансового аудиту, розвиваються нові форми, основані на оцінці потенційних ризиків провадження діяльності. З початку 90-х рр. ХХ ст. аудитори стали відповідальніше ставитися до виявлення та попередження порушень, оцінки відповідності існуючих систем управління та діяльності принципам належного врядування.

Спосіб, у який органи влади здійснюють контроль за складними, комплексними операціями та діяльністю і як вони при цьому забезпечують відповідальність та підзвітність, змінювався за останні 20 років не лише в Україні, але й за кордоном. Це зумовлено технологічними нововведеннями, зміною розмірів та структури органів влади, запровадженням програмно-цільового підходу в управлінні та рядом інших чинників.

Історія розвитку контролю в країнах-членах ОЕСР відбувається в напрямку переходу від попереднього контролю до наступного, а також розвитку та посилення внутрішнього контролю. Іншими словами, відбувся перехід від попереднього погодження чи затвердження зовнішнім щодо органу влади контролером (в Україні цю функцію виконує казначейство) дозволу на здійснення перерахунків до форми, коли керівництво самостійно здійснює розподіл та перерозподіл фінансових та нефінансових ресурсів, а їх ефективність, результативність та легітимність у подальшому вибірково перевіряється. Ці зміни поклали додаткову відповідальність на керівників щодо забезпечення ефективності, результативності, надійності та відповідності законодавству. Тенденція посилення внутрішнього контролю, іншими словами контролю керівництва за діяльністю органу влади, стосується всіх країн-членів ОЕСР. Проте питання попереднього та наступного контролю різняться у Франції, Італії та Іспанії, де залишається визначальною роль функції казначейства та попереднього контролю, а також країнах північної Європи та Скандинавії, де переважає наступний контроль та зовнішній аудит.

Тенденція до наступного контролю та управлінської гнучкості не означає зменшення обсягів контролю – зростає їх різноманітність та форми. Так, на сьогодні 50 % роботи зовнішніх аудиторів зосереджена на проведенні аудиту ефективності [7, с. 84]. Таке інтенсивне використання аудиту ефективності для розвитку державного управління зумовлене рядом причин, серед яких слід виділити: зростання ролі підзвітності та відповідальності керівників державного сектору за використані ресурси; запровадження прозорості прийняття управлінських рішень та процесів реалізації проектів і програм; необхідність постійного вдосконалення ефективності та результативності державних політик та програм. Особливої уваги заслуговує використання аудиту ефективності для аналізу складних комплексних проблем, що виникають у процесах державного управління та стосуються діяльності різних інституцій та програм.

Аналіз історичного розвитку аудиту у світі вказує на те, що цілі аудиторської діяльності та роль аудиторів безперервно змінювалися. Як правило, ці зміни були зумовлені впливом факторів, які стосувалися, наприклад, історичних процесів (наприклад економічних підйомів та падінь), технологічного розвитку, організаційного розвитку як у приватному, так і в державному секторах, зміни очікувань як організацій приватного сектору, державних інституцій, так і суспільства в цілому щодо результатів роботи аудиторів.

Результати проведеного аналізу свідчать, що аудит виник у давні часи у формі перевірки і, пройшовши етапи розвитку, видозмінився. Іншими словами,

сама перевірка можна вважати первинною формою розвитку аудиту. Із проведеного аналізу очевидно є поступова еволюція аудиту, а саме: фінансовий аудит – аудит відповідності – внутрішній аудит – аудит ефективності. При цьому зміст та форма зазначених видів аудиту також видозмінюються.

Очевидно, що за останні 60 років внутрішній аудит пройшов значний розвиток, набувши при цьому більш важливої ролі в організаціях як приватного, так і державного секторів. Забезпечуючи надійні гарантії та широкий спектр консультативних послуг керівництву організації, внутрішній аудит сприяє підвищенню ефективності діяльності органів влади, прийняттю дієвих управлінських рішень та економному використанню бюджетних коштів та ресурсів.

Водночас основна частина зовнішнього аудиту в системі державного управління проводиться у формі аудиту ефективності. Пояснюється це зростаючою роллю питань економності, ефективності та результативності діяльності державних інституцій, забезпеченням прозорості та відповідальності керівників за результати діяльності та досягнення поставлених цілей.

Список використаних джерел

1. **Аудит** : навч. посіб. / Л. М. Янчева, З. О. Макеєва, А. О. Баранова [та ін.]. – К. : Знання, 2009. – 335 с.
2. **Гончарук Я. А.** Аудит : навч. посіб. / Я. А. Гончарук, В. С. Рудницький. – 3-тє вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2007. – 443 с.
3. **Ільїна С. Б.** Основи аудиту : навч.-практ. посіб. / С. Б. Ільїна. – К. : Кондор, 2006 р. – 378 с.
4. **Кулаковська Л. П.** Основи аудиту : навч. посіб. / Л. П. Кулаковська. – 4-е вид. – К. : Каравела, 2008. – 312 с.
5. **Brown R.** Changing audit objectives and techniques / R. Brown // The Accounting Review. – 1962. – № 37(4). – Р. 696 – 703.
6. **Davies M.** UK GAAP / M. Davies, R. Paterson, A. Wilson. – Butterworth's Toiley, 1999.
7. **Flint D.** Philosophy and principles of auditing / D. Flint. – Hampshire : Macmillan Education Ltd, 1988.
8. **Handbook** in Performance Auditing. Theory and Practice / The Swedish National Audit Office. – Sweden, 1996. – 182 p.
9. **Lee T.** Corporate audit theory / T. Lee. – London : Chapman & Hall, 1994.
10. **Lee T.-H.** The evolution of auditing: An analysis of the historical development / T.-H. Lee, Ali Md. Azham // Journal of Modern Accounting and Auditing. – 2008. Vol. 4. № 12 (Serial № 43).
11. **Normanton E. L.** The accountability and audit of governments / E. L. Normanton. – Manchester : Manchester University Press, 1966.
12. **Porter B.** Principles of external auditing / B. Porter, J. Simon, D. Hatherly. – John Wiley & Sons, Ltd, 2005.
13. **Ramamoorti S.** Internal Auditing: history, evolution and prospects / S. Ramamoorti. – The Institute of Internal Auditors, 2003.

Надійшла до редколегії 02.04.13

Олександр ПУХКАЛ, Андрій ТІНЬКОВ
Національна академія державного управління
при Президентові України

РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРОТИДІІ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Аналізується роль громадянського суспільства у протидії політичній корупції в Україні, визначаються основні механізми протидії політичній корупції, які застосовують у своїй діяльності інститути громадянського суспільства, пропонуються шляхи підвищення ефективності зазначених механізмів.

Ключові слова: корупція, державне управління, громадянське суспільство, громадські організації.

Александр Пухкал, Андрей Тиньков. Роль гражданского общества в противодействии политической коррупции в Украине

Анализируется роль гражданского общества в противодействии политической коррупции в Украине, определяются основные механизмы противодействия политической коррупции, которые используют в своей деятельности институты гражданского общества, предлагаются пути повышения эффективности указанных механизмов.

Ключевые слова: коррупция, государственное управление, гражданское общество, гражданские организации.

Oleksandr Puhkal, Andrii Tinkov. The role of civil society in prevention of political corruption in Ukraine

The role of civil society in prevention of political corruption in Ukraine is analyzed. The main mechanisms for anti-corruption activities in politics, which can be used by civil society institutions, are defined. The improving ways of these mechanisms efficiency are proposed.

Key words: corruption, state administration, civil society, public organizations.

Корупція в сучасному світі серйозно загрожує державі, демократії, правам людини та соціальній справедливості. Вона стримує економічний розвиток держави, створює небезпеку для розвитку демократичних інститутів і підриває моральні підвалини суспільства. Більше того, в умовах глобалізації корупція перетворюється на інтернаціональну проблему, оскільки незаконні корупційні відносини перешкоджають добробуту більшості країн світу. Корупція стала для України основною перешкодою для політичного, економічного та духовного розвитку, вона загрожує національній безпеці країни. По суті корупційний фактор став нормою та складовою частиною політики, економіки та громадського життя України.

Одним із найбільш небезпечних різновидів корупції є політична корупція в системі державного управління. Її небезпека зумовлюється тим, що вона стає невід'ємним елементом функціонування держави, що не тільки породжує істотні недоліки в системі управління державних інститутів, а й впливає на формування суспільної свідомості, призводить до втрати довіри населення

до влади, віри в здатність держави захистити права й свободи громадян. Ураження політичною корупцією владних структур неминуче призводить до зниження ролі держави як регулятора економічних і соціальних процесів, домінування девіантної поведінки на всіх рівнях функціонування соціосистеми.

Вплив інститутів громадянського суспільства на явище політичної корупції в системі державного управління вже достатньо довго досліджують вітчизняні науковці. Зокрема, цьому питанню у своїх працях приділяли і приділяють увагу такі дослідники, як М. Мельник, Є. Невмержицький, І. Сікора, А. Сафоненко, С. Телешун, Ю. Таран, О. Рудик, Є. Перегуда, І. Рейтерович, В. Щербань та ін. Серед зарубіжних авторів, що розглядали проблеми політичної корупції та протидії цьому явищу з боку інститутів громадянського суспільства в державах перехідного типу, у тому числі пострадянського простору, слід відзначити К. Уоллеса, К. Херфера, К. Педерсена, Л. Йохансена, Р. Хислопа, А. Шайо, С. Коткіна, М. Філпа, К. Ріда та ін. Феномену політичної корупції та механізмів боротьби громадських організацій з цим явищем значну увагу приділяють також російські науковці, зокрема Г. Сатаров, Б. Демідов, С. Бондаренко, А. Сунгуров, М. Горний, А. Жалінській, Е. Панфілова, С. Швердяєв та ін.

Питанням політичної корупції у вітчизняній та зарубіжній фаховій літературі приділяється достатньо багато уваги, проте проблеми впливу інститутів громадянського суспільства на це явище залишаються недостатньо дослідженими. Значною мірою це пов'язано з тим, що в Україні на сьогодні процес формування інститутів громадянського суспільства остаточно не завершився, відповідно протидія політичній корупції не займає головне місце в діяльності громадських організацій.

Метою статті є аналіз ролі громадянського суспільства у протидії політичній корупції. Для досягнення зазначеної мети було поставлено такі завдання: 1) визначити сутність політичної корупції як політичного феномену в Україні; 2) проаналізувати основні механізми протидії політичній корупції, які застосовують у своїй діяльності інститути громадянського суспільства; 3) запропонувати шляхи підвищення ефективності механізмів протидії політичній корупції з боку інститутів громадянського суспільства.

Аналіз поняття «корупція» у правових актах різних держав та визначеннях учених засвідчує різні підходи до його формулювання. Дослідники намагаються розглянути корупцію під різними кутами зору, притаманними саме тим наукам, які вони представляють. Найчастіше, особливо на побутовому рівні, корупція ототожнюється з підкупом і продажністю посадових осіб, що позначається кримінально-правовим поняттям «хабарництво». Проте більшість науковців вважають некоректним ототожнення корупції з конкретним злочинним проявом, акцентуючи увагу на тому, що корупція не обмежується лише хабарництвом, а є значно ширшим поняттям. Що стосується корупції та протидії цьому явищу

в органах державної влади, то в останні десятиліття більша частина дослідників розглядають її крізь призму структурно-функціонального підходу, де значна увага приділяється впливу корупції на різноманітні аспекти суспільного життя, а сама корупція вивчається як самостійне явище.

Незважаючи на розбіжності у визначеннях, оцінках корупції, підходах до її дослідження існують певні характеристики, які констатують усі дослідники. По-перше, це взаємовигідна взаємодія як мінімум двох зацікавлених сторін, де одна з них обов'язково є представником влади, на шкоду третій стороні з метою задоволення вузькоegoїстичних потреб; по-друге, це відхилення від загальноприйнятих норм особистої та службової поведінки осіб, уповноважених на здійснення певних суспільних функцій (державних, соціальних, політичних тощо). Решта ознак є вторинними щодо них, оскільки є конкретними проявами зазначених явищ. При цьому більшість дослідників вважають корупцію джерелом дезорганізації суспільства в усіх його сферах, однак найбільша небезпека корупції полягає в тому, що політики та урядовці впливають на державні органи влади, судову та правоохоронну системи.

Наукове оформлення проблематики політичної корупції припадає на 60-ті рр. XX ст., проте в деяких країнах, зокрема у США, питанням політичної корупції приділялася увага ще з кінця XIX ст. На сьогодні в зарубіжній літературі поняття «політична корупція» переважно трактується як підкуп представників правлячої та політичної еліти у вищих органах державної влади (уряд, парламент), а також у судових органах. На пострадянському просторі проблемам політичної корупції значна увага приділяється починаючи з 1991 р., що пояснюється появою комплексу проблем, не характерних для постсоціалістичних республік у радянському минулому. З'ясовано, що в Україні активне вживання терміна «політична корупція» припадає на 2006 – 2009 рр. та пов'язане з переходом до парламентсько-президентської форми правління, що актуалізувало проблему політично-корупційних дій владних інститутів, вищих посадових осіб, політичних партій, парламентських фракцій та груп.

На нашу думку, політична корупція в системі державного управління – це використання посадовими особами, наділеними повноваженнями приймати політико-адміністративні рішення, відповідних важелів впливу з метою подальшого отримання політичних та соціально-економічних дивідендів (ренти) у сфері виборчого, конституційного, законотворчого, приватизаційного, бюджетного процесів, реалізації кадрових повноважень, лобювання корпоративних та приватних інтересів тощо.

Світовий досвід свідчить, що ефективні антикорупційні програми базуються на комплексному застосуванні примусових, попереджувальних та просвітницьких процедур. Це, у свою чергу, потребує спільної участі в цьому процесі органів влади та інститутів громадянського суспільства. Активна участь останніх у протидії політичній корупції дасть змогу мінімізувати намагання органів

державної влади розробити правила гри «під себе», залишивши в них уразливі з позиції запобігання і протидії політичній корупції місця.

Громадянське суспільство, що становить позаінституціональний феномен, є незалежним від держави суспільством високорозвинених громадян та їх спільнот, здатних солідарно впливати на формування та реалізацію державно-політичних рішень щодо дотримання прав і свобод людини та гарантії її вільного розвитку задля забезпечення самовизначення й самореалізації кожної особи. З розвитком громадянського суспільства, переходом від нижчого ступеня його зрілості до вищого змінюється (модернізується) і держава, що, безумовно, впливає на її здатність протидіяти політичній корупції.

Принципи та форми участі суспільства в попередженні корупції і протидії їй визначені у ст. 13 Конвенції ООН проти корупції та охоплюють, зокрема: посилення прозорості і сприяння залученню громадян до процесів прийняття рішень; забезпечення для громадськості ефективного доступу до інформації; здійснення заходів з інформування громадськості, які б сприяли створенню атмосфери нетерпимості до корупції; повагу, заохочення й захист свободи пошуку, отримання та поширення інформації про корупцію [1].

Важлива роль у протидії корупції відводиться громадським організаціям. Насамперед ця роль полягає у сприянні прозорості функціонування владних структур, що, у свою чергу, створює сприятливі умови для запобігання корупції, виявлення фактів корупційних правопорушень і притягнення винних осіб до відповідальності [2, с. 254].

В Україні існує досить багато громадських організацій антикорупційного спрямування (загалом близько 200 організацій). Проте ефективність їх діяльності та можливості впливу на владу дуже обмежені. Це обумовлено як загальними умовами функціонування інститутів громадянського суспільства в Україні, так і специфічними чинниками.

Необхідно зазначити, що у сфері протидії поширенню корупції сама українська влада повинна бути зацікавленою у співробітництві з громадськими організаціями. Це обумовлюється кількома факторами. Низька довіра населення до усього спектра політичних і владних інститутів поширює суспільний скептицизм щодо ініціатив держави у вирішенні проблеми корупції. Корумпована система правосуддя позбавляє громадян ефективних державно-правових механізмів захисту своїх прав і свобод, що, у свою чергу, посилює вплив неурядових та правозахисних організацій. Міжнародне співробітництво України вимагає активізації процесу залучення громадян, у тому числі через організації громадянського суспільства, до процедур прийняття рішень як важливої передумови протидії корупції [4].

Розглянемо основні механізми участі громадських організацій в антикорупційних заходах.

Моніторинг діяльності органів влади. Однією з головних цілей моніторингу є забезпечення підзвітності уряду та бізнесових структур перед громадянами. Об'єктом моніторингу може бути широке коло суб'єктів: структури виконавчої влади, приватні та фінансові установи, політичні партії, парламент, судові органи. Громадські організації можуть утримувати органи влади підзвітними суспільству за допомогою здійснення різних заходів, пов'язаних із підвищенням прозорості та відкритості влади, що могло б змусити органи влади публічно обгрунтовувати прийняті ними рішення і дії. Серед таких заходів може бути проведення громадської експертизи та контролю бюджетного процесу як на стадії його формування, так і на стадії виконання. Іншим прикладом дієвого громадського контролю може бути громадський контроль за конкурсним розподілом бюджетних коштів. Громадські організації можуть здійснювати контроль за дотриманням закону під час проведення тендерів і під час виявлення порушень, вимагати від органів влади усунення цих порушень. Організації громадянського суспільства можуть також контролювати, якою мірою обрані громадянами депутати законодавчої влади дійсно представляють інтереси своїх виборців. Для цього громадські організації можуть здійснювати моніторинг та порівнювати положення програм передвиборної кампанії політичних партій з їх конкретною діяльністю, вести облік голосування депутатів із суспільно важливих питань, облік відвідувань депутатами засідань, аналізувати майнові та фінансові декларації [4].

Захист прав та свобод громадян. Досвід країн з усталеною демократичною системою свідчить, що цей вид діяльності дозволяє посилити вплив громадян на процедури прийняття рішень органами влади, створити сприятливе інформаційне поле та тиск на владу з боку ЗМІ, підвищити рівень довіри населення до власної спроможності захисту прав і свобод [4].

Забезпечення інформаційної відкритості в суспільстві стосовно стану корупції та результативності антикорупційних заходів. В інформаційному просторі України політична корупція майже не висвітлюється як складна багатоаспектна проблема. Інформаційне поле утворюють публікації про корупцію в засобах масової інформації, зміст яких зводиться до опису окремих актів корупції. Майже відсутні поглиблені публікації і наукові дослідження, що висвітлюють джерела політичної корупції, її негативні наслідки, позитивні приклади протидії політичній корупції. Малопоширеною є інформація про дослідження у сфері протидії політичній корупції, про позитивну антикорупційну діяльність [4].

Організація просвітницької роботи з населенням та окремими соціальними групами. Правова освіта громадян та захист їх прав є важливим етапом у процесі протидії корупції. Існує кілька підходів до вирішення проблеми правового захисту та освіти громадян:

– надання послуг усім категоріям населення за допомогою створення спеціалізованих юридичних служб;

– надання послуг конкретним категоріям населення організаціями, що представляють їх інтереси (наприклад, асоціації підприємців або спілки людей з обмеженими можливостями) [3].

Сприяння підвищенню рівня життя населення. Світовий досвід переконує, що високий рівень життя населення й корупція – явища несумісні. Тому подолання бідності, зростання добробуту населення – найбільш надійний і результативний механізм подолання корупції, у тому числі корупції політичної. На нашу думку, для протидії політичній корупції громадським організаціям важливо об'єднатися в структуру, здатну цілеспрямовано та послідовно займатися антикорупційною діяльністю. Створення та розвиток таких інститутів є важливою передумовою успіху, бо ці структури об'єднує загальна мета й вони мають у своєму розпорядженні різноманітні ресурси. Такі інституціональні об'єднання громадянського суспільства можуть спільно займатися просвітницькою діяльністю як своїх членів, так і суспільства в цілому, формувати громадську думку стосовно проблеми, а також бути єдиною силою на підтримку антикорупційних реформ. Крім того, громадські організації повинні мати право законодавчої ініціативи. Розробляючи законопроекти та пропонуючи їх на розгляд парламенту, вони зможуть ефективно відстоювати точку зору громадянського суспільства на проблеми протидії політичній корупції.

Ураховуючи вищезазначене, можна зробити такі висновки:

– політична корупція в системі державного управління – це використання посадовими особами, наділеними повноваженнями приймати політико-адміністративні рішення, відповідних важелів впливу з метою подальшого отримання політичних та соціально-економічних дивідендів (ренти) у сфері виборчого, конституційного, законотворчого, приватизаційного, бюджетного процесів, реалізації кадрових повноважень, лобювання корпоративних та приватних інтересів тощо;

– до основних механізмів протидії політичній корупції, які можуть застосовувати у своїй діяльності інститути громадянського суспільства, слід віднести моніторинг діяльності органів влади, захист прав та свобод громадян, забезпечення інформаційної відкритості в суспільстві стосовно стану корупції та результативності антикорупційних заходів, організацію просвітницької роботи з населенням та окремими соціальними групами, сприяння підвищенню рівня життя населення.

– інституційне об'єднання громадських організацій може стати ефективним механізмом протидії політичній корупції, оскільки це дозволить спільно займатися просвітницькою діяльністю, формувати громадську думку стосовно проблем політичної корупції, а також бути єдиною силою на підтримку антикорупційних ініціатив. Крім того, громадські організації повинні мати право законодавчої ініціативи.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі полягають передусім у з'ясуванні основних форм і методів упровадження дієвого громадського контролю за діяльністю політичних суб'єктів і забезпечення політичної і правової відповідальності за їх антисупільні та протизаконні дії й рішення.

Список використаних джерел

1. **Конвенция** Организации Объединенных Наций против коррупции // United Nations Office on Drugs and Crime. – Режим доступа : www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-r.pdf.
2. **Мельник М. І.** Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія / М. І. Мельник. – К. : Юрид. думка, 2004. – 400 с.
3. **Противодействие** коррупции организациями гражданского общества: из опыта реализации программы «Партнерство в противодействии коррупции» // Проект «Сприяння активній участі громадян у протидії корупції в Україні «Гідна Україна». – Режим доступу : www.pace.org.ua/images/cd/5-2_rus_ngo_workbook-1.pdf.
4. **Форми** взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства у протидії поширенню корупції в Україні : аналіт. зап. – Режим доступу : www.niss.gov.ua/Monitor/juni08/06.htm.

Надійшла до редколегії 02.04.13

УДК 35. 088.6: 378.1

Вадим ЛУНЯЧЕК

Національна академія державного управління
при Президентові України

Харківський регіональний інститут державного управління

ПИТАННЯ МЕТОДИКИ І ДИДАКТИКИ ВИКЛАДАННЯ У ВИЩІЙ ШКОЛІ ДЛЯ АСПІРАНТІВ ГАЛУЗІ НАУКИ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»

Розглядаються питання підготовки аспірантів у системі Національної академії державного управління при Президентові України до викладання у вищій школі. Пропонується орієнтовний навчальний план дисципліни «Методика викладання у вищій школі», надаються методичні рекомендації щодо його реалізації.

Ключові слова: аспірантура, вища школа, державне управління, методика викладання, оцінювання, педагогічна технологія.

Вадим Луначек. Вопросы методики и дидактики преподавания в высшей школе для аспирантов сферы науки «Государственное управление»

Рассматриваются вопросы подготовки аспирантов в системе Национальной академии государственного управления при Президенте Украины к преподаванию в высшей школе. Предлагается ориентировочный учебный план дисциплины

«Методика преподавания в высшей школе», даются методические рекомендации по его реализации.

Ключевые слова: аспирантура, высшая школа, государственное управление, методика преподавания, оценивание, педагогическая технология.

Vadym Lunyachek. Issues of methodology and didactics of teaching in higher education for postgraduates of science «Public administration»

The work tackles issues related to training postgraduates in the system of National Academy of Public Administration under the Office of the President of Ukraine for teaching in higher school. The work also presents an approximate syllabus for the subject «Methods of Teaching in Higher School», provides methodological guidance as to implementation thereof.

Key word: postgraduate course, higher school, public administration, methods of teaching, assessment, pedagogical technology.

Підготовка наукових кадрів в умовах аспірантури передбачає формування в них певних компетентностей. Однією з таких компетентностей є спроможність викладати у вищих навчальних закладах. Зважаючи на те що переважна більшість аспірантів, які навчаються в системі Національної академії державного управління при Президентові України, не має вищої педагогічної освіти, існує необхідність у запровадженні спеціальної навчальної дисципліни. Такою дисципліною на сучасному етапі розвитку аспірантури є «Методика викладання у вищій школі».

Теоретичні основи навчальної діяльності у вищій школі ґрунтовно відображені Т. Агаповою, Л. Артемовою, Я. Болубашем, М. Булановою-Топорковою, О. Вишневським, С. Золотухіною, О. Іоновим, В. Кухаренком, В. Луценко, Л. Мараховським, В. Михайловським, В. Нікіфоровим, Е. Петровим, І. Підласим, В. Ортинським, В. Приходько, Л. Радванською, Н. Шароновою, Н. Фоменко, С. Шевченко, О. Ясєвим та ін.

Серед сучасних українських науковців особливо слід виділити праці А. Алексюка, Т. Борової, І. Гавриш, С. Гончаренка, В. Євдокимова, Л. Журавської, В. Лозової, П. Олійника, Л. Поважної, Г. Полякової, В. Сидоренка, Г. Троцько, В. Федорченко, М. Фіцули, Г. Цехмістрової та ін.

Однак слід констатувати, що абсолютна більшість наукових праць сьогодні присвячена питанням методики викладання в середній школі, які частково використовуються і методистами вищої школи. Це, перш за все, роботи Ю. Бабанського, В. Давидова, В. Загвязінського, Л. Занкова, Ч. Куписевича, М. Сказкіна, В. Слассьоніна, А. Хуторського та ін.

На думку багатьох дослідників, аспіранти, студенти магістратури непедагогічних спеціальностей повинні володіти не тільки високим рівнем теоретичної та практичної підготовки, знаннями, вміннями, навичками творчої діяльності в певній галузі, а й уміти навчати інших розробляти методологічні та методичні основи управління освітнім процесом у системі післядипломної освіти кадрів у сфері народного господарства. Автори наголошують на необхідності розвитку педагогічної компетентності у студентів, аспірантів непедагогічних

вищих навчальних закладів за рахунок уведення таких педагогічних дисциплін, як «Педагогіка», «Педагогіка вищої школи», «Педагогіка та психологія вищої школи», «Методика викладання у вищій школі» [5].

С. Гончаренко пише, для того щоб розвинути педагогічну майстерність кожного викладача вищої школи, зробити його працю творчою, потрібно озброїти його педагогічною методологією і методикою навчання, оскільки лише методологічне і теоретичне розв'язання проблем є загальним, таким, що розкриває принципові засади багатогранної педагогічної діяльності, підказує правильні шляхи і способи розв'язання часткових завдань, які постають перед викладачем у конкретних умовах навчання [3]. Водночас слід зауважити, що сьогодні досить мало технологічно забезпечених робіт, присвячених проблемам викладання у вищій школі.

Метою статті є висвітлення проблем щодо формування викладацької компетентності в аспірантів системи Національної академії державного управління при Президентові України, надання науково-методичних рекомендацій для поліпшення цього процесу.

Затвердження навчального плану підготовки аспірантів на 2012 – 2015 навчальні роки (галузь науки «Державне управління») стимулювало розробку відповідного науково-методичного і навчального забезпечення цього процесу. Запропонований типовий навчальний план для дисципліни «Методика викладання у вищій школі» передбачає 30 годин (лекції – 8 годин, практичні заняття – 12 годин, самостійна робота – 10 годин) (табл. 1).

У процесі укладання змісту навчальної дисципліни «Методика викладання у вищій школі» було розроблено також компетенції, що повинні бути сформовані в аспірантів у процесі її вивчення, а саме здатність:

- 1) спрямовувати навчальний процес у ВНЗ відповідно до світових тенденцій розвитку вищої освіти;
- 2) організувати навчальний процес згідно зі стратегічними напрямками розвитку освіти в Україні, існуючою законодавчою та нормативною базою;
- 3) працювати з існуючою нормативно-правовою і навчальною інформацією з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій;
- 4) організувати групи (як великі, так і малі) слухачів (студентів) для досягнення цілей викладання певної навчальної дисципліни;
- 5) самостійно готувати різні форми занять у вищій школі (лекційні, практичні та ін.) та ефективно застосовувати їх на практиці;
- 6) вільно орієнтуватись у питаннях становлення дидактики як науки;
- 7) розуміти методологічні засади дидактики вищої школи;
- 8) застосовувати сучасні досягнення дидактики вищої школи в навчальному процесі;
- 9) володіти сучасними педагогічними технологіями викладання у вищій школі;
- 10) використовувати у своїй роботі основи теорії педагогічного оцінювання в процесі контролю і оцінювання якості освіти в процесі викладання і за його підсумками;

**Навчально-тематичний план дисципліни
«Методика викладання у вищій школі» (для аспірантів)**

Тема	Денна форма навчання, години		
	ЛЗ	ПЗ	СР
Розвиток вищої освіти в контексті глобалізаційних процесів: Україна і світ. Стратегічні напрями розвитку освіти в Україні і світі. Ключові документи щодо створення європейського освітнього простору. Нормативно-правова база вищої освіти в Україні	2	–	2
Практичне заняття 1. Скласти анотовану таблицю документів, що регламентують діяльність у сфері вищої освіти	–	2	–
Основи дидактики вищої школи. Закономірності, принципи, методи та форми навчання у вищій школі. Характеристика окремих видів навчання. Навчання як процес управління. Педагогічні технології вищої школи	2	–	4
Практичне заняття 2. Підготувати план проведення лекційного та семінарського занять	–	2	–
Компетентнісний підхід як методологія навчання у вищій школі. Характеристика понятійного апарату. Європейська рамка кваліфікацій, Дублінські дескриптори, Національна рамка кваліфікацій України. Загальні і спеціальні компетенції. Структура компетентності. Компетентнісна модель бакалавра/магістра. Формування компетентності в процесі навчання	2	–	2
Практичне заняття 3. Сформулювати компетенції для певної навчальної дисципліни і провести відповідно до них структурування навчальних модулів. Скласти приклади матриці оцінювання окремих компетенцій відповідно до їх структури	–	2	–
Моніторинг якості вищої освіти. Характеристика понятійного апарату. Основні положення теорії оцінювання в освіті. Етапи моніторингу. Контроль навчального процесу як складова частина моніторингу якості вищої освіти	2	–	2
Практичне заняття 4. Скласти порівняльну структурну схему моніторингу якості вищої освіти в одній із зарубіжних країн (за вибором: США, Канада, Велика Британія, Німеччина, Фінляндія, Франція, Японія, Австралія, Китай) і Україні	–	2	–
Практичне заняття 5. Скласти факторно-критеріальну модель оцінювання якості роботи одного із підрозділів, що відповідають за організацію навчальної роботи у ВНЗ (кафедра, навчальний відділ та ін.)	–	2	–
Практичне заняття 6. Розробка робочої програми навчальної дисципліни	–	2	–
Усього	8	12	10

11) корегувати навчальний процес у вищій школі за результатами моніторингу якості освіти;

12) використовувати компаративістський підхід для вдосконалення навчального процесу.

Формування наведених вище компетенцій дозволить аспірантам стати висококваліфікованими викладачами вищої школи. У процесі роботи компетентність, згідно з Національною рамкою кваліфікацій України, розглядалась як здатність особи до виконання певного виду діяльності, що виражається через знання, уміння, цінності, особистісні якості [6].

Слід зазначити, що наведені вище компетенції можна розглядати як фактори в процесі побудови факторно-критеріальної моделі оцінювання

ефективності викладання навчальної дисципліни, що розглядається. У такому випадку процедура передбачає розробку до кожного фактору ряду критеріїв, що дозволять виміряти ступінь сформованості певної компетенції і, відповідно, сформованість компетентності аспіранта як викладача вищої школи. Процедура розроблення аналогічних моделей висвітлена нами в монографії «Підготовка магістрів державного управління до забезпечення якості освіти: теорія та практика» [1].

Детальний аналіз результатів викладання навчальної дисципліни «Методика викладання у вищій школі» також показав недостатню кількість годин, відведених на читання лекцій, що суттєво впливає на формування педагогічної компетентності аспірантів. Поза увагою аспірантів залишаються теми, пов'язані із становленням дидактики як науки, особливо дидактики вищої школи, проблемами управління навчанням у ВНЗ. Важливим також є більш ґрунтовний розгляд IT-забезпечення навчального процесу, проблем дистанційного навчання в межах світових тенденцій розвитку вищої освіти. Окремо слід розглянути вимоги до сучасного викладача вищої школи, етапи і технологію його підготовки. Роз'яснення потребують деякі положення Болонського процесу і ситуація з їх реалізацією в Україні.

Додаткову увагу необхідно приділити реалізації компетентнісного підходу у ВНЗ розвинених країн світу, формуванню компетентнісної моделі фахівця, положенням загальноєвропейського проекту TUNING, аналізу структури компетентності та ін. Існує також необхідність у суттєвому поглибленні знань аспірантів з теорії педагогічного оцінювання.

Можна також стверджувати, що запропоновані для виконання аспірантами практичні завдання були складними. Найбільші проблеми в них виникали під час розробки таких форм занять у вищій школі, як проблемна лекція і семінар – прес-конференція. Найскладнішим для аспірантів виявилось завдання з формулювання компетенцій, які повинні сформуватися у слухачів у процесі вивчення певної навчальної дисципліни, а також завдання структурування навчальних модулів. Аспірантам було запропоновано такий алгоритм діяльності:

1. Вибрати навчальну дисципліну.
2. Сформулювати ключові компетенції.
3. Сформулювати галузеві компетенції.
4. Сформулювати спеціальні компетенції.
5. Провести схематичний розгляд ключових компетенцій.
6. Провести схематичний розгляд галузевих компетенцій.
7. Провести схематичний розгляд спеціальних компетенцій.
8. Провести структурування навчальних модулів відповідно до ключових компетенцій.
9. Провести структурування навчальних модулів відповідно до галузевих компетенцій.
10. Провести структурування навчальних модулів відповідно до спеціальних компетенцій (табл. 2).

**Приклад схематичного розгляду спеціальної компетенції
«Підготовка проблемної лекції» в межах навчальної дисципліни
«Методика викладання у вищій школі»**

Структура компетенції	Зміст
Знання	Знання дидактики вищої школи
Уміння	Здатність скласти план проблемної лекції
Комунікація	Спроможність вільно спілкуватись із суб'єктами та об'єктами навчального процесу під час проведення лекції
Автономність і відповідальність	Автономність і відповідальність у процесі підбору навчального матеріалу

Низький рівень англійської компетентності аспірантів ускладнив для них також підготовку порівняльної структурної схеми моніторингу якості вищої освіти в одній із зарубіжних країн (за вибором) і Україні. Вітчизняна наукова література дозволяє тільки частково знайти необхідну інформацію. ґрунтовно вона надана виключно в англійських джерелах.

Суттєві проблеми виникали також у аспірантів під час створення діагностичного інструментарію для вимірювання стану навчальних досягнень у вищій школі. Це стосується перш за все створення тестових завдань (впливає відсутність систематичних знань з теорії створення тестів) і побудови факторно-критеріальних моделей оцінювання певних процесів в організації навчального процесу у вищій школі (причина – недостатня обізнаність із основними засадами кваліметричного підходу).

Аспірантам було запропоновано розробити факторно-критеріальну модель оцінки ефективності (за вибором):

- організації навчального процесу на факультеті;
- роботи навчального управління ХарРІ НАДУ;
- роботи кафедри;
- роботи методиста кафедри;
- роботи завідувача кафедрою;
- викладання певного навчального предмета;
- роботи викладача;
- навчальних досягнень слухачів (студентів);
- навчальної діяльності слухача (студента) та ін.

Аналіз побудованих слухачами факторно-критеріальних моделей показав обмеженість їх знань у цьому напрямі, що відобразилося під час створення ними критеріальної бази оцінювання.

Серед проблем, які були з'ясовані в процесі викладання зазначеної навчальної дисципліни, є також недостатня сформованість комунікативної компетенції в аспірантів. Під час виконання практичних завдань більшість аспірантів не змогли організувати аудиторію слухачів

для демонстрації тієї чи іншої форми занять. Крім того, вони мали суттєві труднощі із риторикою і не могли правильно побудувати свої виступи.

Водночас навчальна дисципліна «Методика викладання у вищій школі» викликала в аспірантів значний інтерес. Для вдосконалення її викладання після вивчення зазначеної дисципліни нами було проведено опитування серед аспірантів Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. На питання: чи доцільно було запроваджувати в аспірантурі вивчення навчальної дисципліни «Методика викладання у вищій школі», позитивно відповіли 100 % опитаних.

Серед тем, які вивчалися в межах навчальної дисципліни, найбільший інтерес викликали теми: «Розвиток вищої освіти в контексті глобалізаційних процесів: Україна і світ» і «Моніторинг якості вищої освіти». Особливу увагу аспіранти приділили вивченню нормативно-правового забезпечення вищої освіти в Україні і досвіду організації навчання у вищій школі розвинених країн світу, основним засадам кваліметричного і компетентнісного підходів, сучасним підходам до управління якістю освіти. Як показав проведений аналіз, аспіранти на попередніх етапах навчання майже не отримували відповідну навчальну інформацію. На питання щодо використання отриманих знань з дисципліни «Методика викладання у вищій школі» в майбутньому переважна більшість відповіла, що планує використати їх для викладання у вищій школі або як свого основного виду професійної діяльності, або під час роботи за сумісництвом.

Одне із питань, яке підлягало вивченню, стосувалося оптимальної кількості годин на вивчення дисципліни. Абсолютна більшість опитаних (90 %) висловила думку щодо необхідності збільшення кількості годин як на лекції, так і для проведення практичних робіт. Окремі респонденти пропонували викладати зазначену дисципліну упродовж шести місяців. Слід наголосити, що в більшості ВНЗ України на вивчення цієї навчальної дисципліни відводиться як мінімум вдвічі більше часу. Так, у Львівському університеті імені Івана Франка на зазначену навчальну дисципліну відведено 56 годин, у Дніпродзержинському державному технічному університеті – 108 годин навчального часу, на відміну від ХарПІ НАДУ – 30 годин [2; 4].

Аспірантами були також висловлені побажання щодо розширення змісту навчальної дисципліни за рахунок введення тем «Історія розвитку освіти в Україні», «Нормативно-правове забезпечення освіти в Україні», «Методика проведення аудиторних занять (за кожною формою окремо)», «Соціально-психологічні аспекти викладання у ВНЗ». Ці результати свідчать про необхідність суттєвого збільшення психолого-педагогічних дисциплін під час навчання в аспірантурі.

У процесі опитування аспірантами було запропоновано доопрацювати графік навчального процесу для узгодження часу

викладання дисципліни з періодом проходження педагогічної практики; збільшити обсяг матеріалу, який містить прикладний характер; більше акцентувати увагу на педагогічній майстерності (методиці володіння голосом, аудиторією слухачів та ін.); у підсумковому тесті перевагу надавати завданням із закритою відповіддю тощо.

Важливим джерелом навчальної інформації є підручник. У зв'язку з цим нами була вивчена наявність літератури з педагогіки вищої школи в окремих ВНЗ України і ХарПІ НАДУ. Наведемо приклади на основі аналізу електронного каталогу Центральної наукової бібліотеки одного із провідних ВНЗ України Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, яка є партнером Світової цифрової бібліотеки. Слід констатувати, що після 2000 р. фонд бібліотеки суттєво поповнився відповідними навчальними виданнями, але кількість екземплярів відповідної літератури є недостатньою (табл. 3).

Таблиця 3

Видання з педагогіки вищої школи у ЦНБ Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

Рік	Кількість найменувань		Кількість екземплярів	
	Українських	Російських	Українських	Російських
2010	1	–	5	–
2009	2	–	68	–
2008	2	2	6	4
2007	2	–	7	–
2006	1	–	3	–
2005	3	–	12	–
2004	–	1	–	1
2003	–	–	–	–
2002	–	2	–	5
2001	–	1	–	1
2000	–	–	–	–

Аналіз наявності відповідної літератури в бібліотеці ХарПІ НАДУ виявив наявність усього два найменування підручників з педагогіки в кількості по одному екземпляру кожний. Зазначені видання є загальними і не відображають специфіку викладання у вищій школі. Сьогодні ситуація трохи поліпшилася завдяки поширенню електронних навчальних засобів, однак це часткове вирішення існуючої проблеми. Як приклад, можна навести такі сайти, як «Українські підручники онлайн», «Наукова бібліотека PULIB. IF.UA».

З викладеного вище, можна зробити такі висновки:

1. Кількість навчальних годин, що передбачена для навчальної дисципліни «Методика викладання у вищій школі», є недостатньою, що стосується як аудиторної, так і самостійної роботи. Досвід викладання її свідчить про необхідність збільшення годин як мінімум у два рази в

порівнянні з існуючою ситуацією, особливо аудиторного навантаження.

2. Важливим аспектом підготовки аспірантів для викладання у вищій школі є вивчення основ риторики, тому доцільною є додаткова увага щодо викладання відповідної навчальної дисципліни.

3. Більше часу потрібно приділяти виконанню практичних робіт, особливо пов'язаних із проведенням різних форм навчальних занять зі студентською аудиторією.

4. Необхідно звернути увагу на поліпшення англомовної компетентності аспірантів як умови ефективного виконання поставлених перед ними завдань.

5. Нагальною потребою часу є підготовка навчального посібника або підручника для аспірантів НАДУ при Президентіві України за тематикою, що розглядається.

Перспективними напрямками досліджень даної проблематики є розробка технологій підготовки магістрів і аспірантів до викладання окремих предметів у системі Національної академії державного управління при Президентіві України, розробка пропозицій щодо вдосконалення навчального процесу в аспірантурі.

Список використаних джерел

1. **Лунячек В. Е.** Підготовка магістрів державного управління до забезпечення якості освіти: теорія та практика : монографія / В. Е. Лунячек. – Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2011. – 372 с.

2. **Методика** викладання у вищій школі. – Режим доступу : www.dstu.dp.ua:8080/Portal/Data/2/7/2-7-rp7.pdf.

3. **Методика** навчання і наукових досліджень у вищій школі : навч. посіб. / С. У. Гончаренко, П. М. Олійник, В. К. Федорченко [та ін.] ; за ред. С. У. Гончаренка, П. М. Олійника. – К. : Вища шк., 2003. – 323 с.

4. **Навчально-методичні** матеріали до вивчення курсу «Методика викладання у вищій школі». – Режим доступу : www.lnu.edu.ua/Pedagogika/resources/mizhn5m_metod.pdf.

5. **Полякова Г. А.** Педагогіка : навч. посіб. / Г. А. Полякова, Т. А. Борова. – Х. : ИНЖЕК, 2011. – 374 с.

6. **Про затвердження** Національної рамки кваліфікацій України : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 листоп. 2011 р. № 1341. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF.

Надійшла до редколегії 15.03.13

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 307.733.3

Юрій ШАРОВ, Валентина МОЛОКАНОВА

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ТЕНДЕНЦІЇ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЦІННІСНО- ОРІЄНТОВАНОГО ПРОЕКТНОГО ПІДХОДУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Досліджуються можливості застосування ціннісно-орієнтованого проектного підходу, що базується на концепції управління проектною спільнотою і на застосуванні «м'якого» компоненту, а також міжнародного стандарту ISO 21500 у сфері публічного адміністрування, зокрема в межах державних цільових програм розвитку.

Ключові слова: ціннісно-орієнтоване проектне управління, управління проектною спільнотою, міжнародний стандарт ISO 21500, «м'який» компонент проектного управління.

Юрій Шаров, Валентина Молоканова. Тенденции внедрения ценностно-ориентированного проектного подхода в публичном управлении

Исследуются возможности применения ценностно-ориентированного проектного подхода, который базируется на концепции управления проектным сообществом и на применении «мягкого» компонента, а также международного стандарта ISO 21500 в сфере публичного администрирования, в частности в рамках государственных целевых программ развития.

Ключевые слова: ценностно-ориентированное проектное управление, управление проектным сообществом, международный стандарт ISO 21500, «мягкий» компонент проектного управления.

© Молоканова В. М., Шаров Ю. П., 2013

Yuriy Sharov, Valentyna Molokanova. Valued-oriented project approach introduction tendencies in a public management

Application possibility of the valued-oriented project approach which is based on conception of project community management and on application of «soft» component, and also international standard ISO 21500 in the field of public administration, in particular, within the framework of state special purpose development programs.

Key words: valued-oriented project management, project community management, international standard ISO 21500, «soft» component of project management.

Останнім часом швидко зростає інтерес суспільства до професійного управління проектами як інструменту інноваційної трансформації економіки й суспільства в цілому. Проектне управління стало визнаною методологією у впровадженні змін у системах будь-якого рівня. З'явилася значна кількість публікацій з використання управління проектами в публічному адмініструванні [3; 4; 6; 8 – 10]. Проте в методології публічного адміністрування ще недостатньо уваги приділяється сучасним тенденціям проектного менеджменту, який усе більше стосується соціально-орієнтованих результатів проектів, формування суспільно-визнаних цінностей і соціальної відповідальності проектною діяльністю, «м'яких компонентів», пов'язаних із підвищенням ролі людського фактору в епоху економіки знань, до якої прямує передовий світ.

З кінця 80-х рр. XX ст. управління проектами розвивалося в напрямі розширення застосування проектного підходу до сфер нематеріального виробництва та суспільної діяльності [11]. Наслідком цього було зростання складності системного описання зазначених категорій проектів та їх моделювання. Теорія систем, основи якої додатково розвинулись у 50 – 60-х рр. XX ст., почала використовуватися у проектному менеджменті завдяки роботам закордонних учених І. Ансоффа, Л. Заде, Дж. Форрестера, Р. Шенона та багатьох інших [1]. Сьогодні в управлінні проектами активно застосовується теорія складних систем (Н. Бусленко) [2], моделі системної динаміки та системний аналіз (Ф. Фельдбаум) [1], теорія прийняття рішень, креативні технології (С. Бушуєв) [6], теорія активних систем (В. Бурков) [4] та ін. Водночас у проектному менеджменті спостерігається відмова від жорстких ієрархічних систем управління й перехід до динамічних проектно-орієнтованих систем, які створюють нові стандарти управління проектами, програмами та портфелями проектів. З'являється управління на основі цінностей (англ. – management by value), яке структурує проектний підхід до створення цінностей та обумовлює специфічну місію кожної організації [6; 10]. У сучасній методології проект – це комплекс взаємопов'язаних заходів, обмежених у часі та вартості, призначених для створення унікальної цінності [8; 10]. Останнім часом усе частіше йдеться про перехід від економіки показників до економіки цінностей [4; 6; 8; 10], що робить ціннісно-орієнтований підхід інструментом еволюційного розвитку системи будь-якого рівня. Головна ідея управління проектами і програмами – це створення нової цінності шляхом реалізації програм і проектів [4; 6; 8]. Зазначена

концепція все ширше застосовується у практиці державного управління, і сьогодні в Україні проектний підхід стає загальноновизнаним інструментом регіонального розвитку територій [8].

Метою статті є дослідження можливостей застосування ціннісно-орієнтованого проектного підходу і в цьому контексті – міжнародного стандарту ISO 21500 у сфері публічного адміністрування.

Сьогодні в Україні майже всі місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування беруть участь у розробці та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку. Існуюча система розробки та виконання цільових програм, що регламентується Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [7], не відповідає вимогам часу, що підтверджується висновками як міжнародних експертів, так і вітчизняних науковців [8]. Успіх цільових програм соціально-економічного розвитку повинен вимірюватися не тільки економічною складовою, яка, звичайно ж, важлива для досягнення цілей програми, але також і внеском у зміцнення територіального сталого розвитку.

Управління проектами – це стандартизований підхід до ефективного управління цілеспрямованими змінами в соціально-економічних системах. Цей підхід застосовують для того, щоб чітко визначити: завдання проекту та кінцевий результат; виділені чи наявні ресурси; часові межі та обмеження. Цільові програми, бюджет, нормативно-правові акти – усе це нові продукти, діяльність зі створення яких цілеспрямована та обмежена в часі. У роботі над будь-яким документом бере участь велика кількість зацікавлених сторін, пересікаються різноманітні інтереси. І всім цим треба кваліфіковано керувати, контролювати відповідність отриманих результатів витраченим коштам, які виділені відповідним бюджетом, управляти «часом проекту». Таким чином, діяльність державних службовців у зазначеній частині є, по суті, проектно-орієнтованою. Автори вважають, що зараз в Україні відчувається потреба у встановленні єдиного порядку розробки та впровадження цільових програм, що реалізуються за державні кошти, шляхом стандартизації їх методології на основі проектно-орієнтованого підходу. Головна ідея управління проектами і програмами – створення нової цінності – має бути відображена в новому стандарті публічного адміністрування, якого на сьогоднішній день в Україні немає.

У сфері суспільної діяльності, публічного адміністрування результати програм та проектів хоча й можуть бути частково оцінені відповідними показниками, досить важко піддаються повному системному опису і врахуванню численних наслідків. Найбільш відомі індикатори оцінки цінності програм/проектів – «П'ять Е»: ефективність, результативність, додана цінність, етика, екологія (efficiency, effectiveness, earned value, ethics, ecology) та «Два А»: підзвітність та прийнятність (accountability and acceptability). За допомогою цих індикаторів проект повинен бути вичерпно оцінений відповідно до своєї

мети та відповідно збалансований протягом свого життєвого циклу [10].

Методи, які застосовуються у проектах та програмах соціальної спрямованості, стосуються ранжування цілей та визначення пріоритетів діяльності, відповідних інтересам та цінностям громади. У таких випадках категорія «цінності» стає ключовою в переважній кількості проектів розвитку. Тому найбільш значущими факторами успіху для проектів та програм розвитку стають «м'які компоненти» проектного управління: цінності, довіра, соціальна відповідальність, культура взаємодії та ін. Створення та розвиток у проектах загальних цінностей, що розділяються всіма учасниками, трансформація цінностей у дієві механізми творчої діяльності мають забезпечувати інтеграцію зусиль усіх зацікавлених сторін й оптимізувати використання людських ресурсів. Отже, запровадження сучасних інструментів проектного менеджменту в публічному адмініструванні потребує від державних управлінців освоєння нових «м'яких компетенцій» – умінь домовлятися, знаходити творчі рішення, формувати довіру, підтримувати спільні цінності [9].

Оскільки специфікою сучасних проектів є те, що ключова роль у них належить потенційним зацікавленим сторонам, саме їх системи цінностей впливають на процеси формалізації проектів. При цьому цінності належить розуміти не тільки як зростання прибутків компаній та грошових компенсацій акціонерам, а перш за все як досягнення результатів, які кореспондуються із визнаними людськими цінностями та викликають задоволення зацікавлених сторін. Специфічна місія програми або проекту може бути визначена як забезпечення цінності всім зацікавленим сторонам. Успішне завершення проектів/програм, націлених на досягнення мети, означає, що зацікавлені сторони задоволені отриманою цінністю. Отже, стратегія розвитку організації будь-якого рівня розглядається як узагальнююча модель програмування діяльності для досягнення бажаного майбутнього, що складається з опорних концептуальних положень, спрямованих на створення цінностей для зацікавлених сторін. Головними засобами управління проектами і програмами розвитку на основі цінності [10], що можуть ефективно використовуватися в публічному адмініструванні, вважаємо:

- визначення місії, призначене для розширення потенційної цінності програми, яка (цінність) впливає із адекватного реаліям і очікуванням зацікавлених сторін формулювання генеральної мети діяльності, що є складним завданням;
- розробка архітектури програми, у якій група проектів, що формують програму, може працювати автономно, будучи частково інтегрованою для максимізації доданої цінності програми;
- формування програми з урахуванням вертикальних і горизонтальних ланцюгів формування цінності;
- принципи формування критеріїв оцінювання доданої цінності, отриманої від реалізації програми;
- управління спільнотами зацікавлених сторін, яке формує

інтелектуальний простір створення цінності в навколишньому оточенні.

У вересні 2012 р. опубліковано міжнародний стандарт з управління проектами ISO 21500 [12]. Це перший стандарт із сімейства стандартів ISO, який розглядає не лише управління окремими проектами, але й управління програмами та портфелями. Тому стандарт ISO 21500 може бути основою для національного стандарту у сфері розробки цільових програм розвитку. Стандарт ISO 21500 приділяє багато уваги взаємодії між процесами проектів, програм і портфелів та системою, яку вони обслуговують, ураховуючи масштаби управління та зв'язки зі структурою управління.

Близька спорідненість стандарту ISO 21500 настановам базового стандарту з управління проектами PMBoK [9] відразу впадає в очі. Так, перелік «предметних областей» ISO 21500 дуже близький до дев'яти «галузей знань» PMBoK, п'ять груп процесів PMBoK і стандарту ISO 21500 майже ідентичні. Проте показово, що в новому стандарті додано десяту предметну область «Стейкхолдери». І хоча вона за змістом має багато спільного з підрозділом «Управління комунікаціями» PMBoK, виокремлення сфери роботи зі стейкхолдерами свідчить про тенденції приділення підвищеної уваги формуванню і реалізації в проектах суспільно визнаних цінностей, про зміну ставлення до «м'якого компонента» управління в бік підвищення його пріоритетності.

У новому стандарті достатньо наочно підтверджується, що професійне проектне управління відходить від «жорстких» інструментів планування та переважного акценту на оптимізацію фінансового прибутку, а все більше уваги приділяє створенню нових знань (у стандарті 21500 додано процес «збереження пройдених уроків») та швидкому реагуванню на зміни навколишнього середовища (процеси «управління ресурсами» і «управління комунікаціями»).

Слід зауважити, що існують недоліки стандарту ISO 21500. Хотілося б, аби в ньому були відображені не лише минулі етапи розвитку методології, але й перспективні проактивні засоби розвитку управління проектами. У стандарті все ще бракує засобів системного проектно-орієнтованого розвитку та інструментів, що інтегрують стратегію розвитку з проектним управлінням.

Окремого аналізу також потребує нормативна база щодо залучення зацікавлених сторін до стратегічного планування та програмування розвитку території. Практичний досвід доводить, що увага на це звертається лише тоді, коли ця робота здійснюється в межах міжнародних проектів, у яких робота зі стейкхолдерами і публічна експертиза змісту й очікуваних результатів проектів є обов'язковими. Соціально-політичний аналіз можливої стратегічної поведінки зацікавлених сторін, застосування моделі системної динаміки «рушійні сили – опори» [12] мають стати інструментами залучення до розробки програмних документів представників трьох базових секторів: влади, бізнесу, громадськості.

Останнім кроком управління програмами та проектами є процес

оцінювання досягнень, пов'язаний з ідентифікацією суспільної корисності, що отримуються за результатами виконання проектів і програм [11]. Контроль і оцінка результатів мають бути суспільно оприлюдненими, аби не тільки оцінити успіхи, але й внести корективи та відстежити усталеність отриманих результатів. Для процесу оцінювання мають бути встановлені адекватні сучасним тенденціям ціннісно-орієнтованого проектного управління індикатори та критерії для виміру прогресу реалізації проектів і програм. На жаль, стандарт ISO 21500 не додає майже нічого нового до відомих методів моніторингу реалізації проектів та програм, моніторингу відстежування інституційної, фінансової, політичної сталості отриманих результатів, не конкретизує положення щодо висвітлення та збереження досвіду та пройдених уроків, хоча відкритість та прозорість у розробці та реалізації державних цільових програм соціально-економічного розвитку – запорука їх успіху й відповідності потребам суспільства.

У контексті даної статті доречно наголосити на вже існуючому позитивному вітчизняному досвіді системного запровадження проектно-орієнтованих підходів до вирішення проблем місцевого розвитку, який сьогодні формується в межах широкомасштабної роботи Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню України за технічною підтримкою швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO [5] і методичною підтримкою Національної академії державного управління при Президентові України. Ідеться про реальну проектну діяльність публічних управлінців у межах Всеукраїнського конкурсу проектів і програм розвитку місцевого самоврядування. Конкурс породив реальну потребу в нових знаннях, зокрема з методології управління проектами в публічному секторі. Зазначене поставило нові завдання перед науковцями з огляду на необхідність адаптації проектного підходу до галузі місцевого самоврядування.

Уже вдруге здійснюється дистанційне навчання муніципальних управлінців, у якому не тільки передаються технології управління проектами, а й організовано широке обговорення проблем розвитку місцевого самоврядування, обмін передовими практиками і досвідом. Для організації навчання було ініційовано створення унікального віртуального навчального середовища у вигляді спеціалізованого Інтернет-порталу «Міжрегіональна інформаційно-освітня мережа «Ефективна держава». Фактором критичної значущості такої ініціативи є формування інформаційного простору для професійного спілкування і як наслідок – створення спільноти практиків «Інновації в місцевому самоврядуванні». Це перша реальна спроба роботи в такому віртуальному середовищі, яке за типом є проектною спільнотою. Безсумнівно, реалізовані ініціативи є прикладом ціннісно-орієнтованого проектного управління й очевидними є цінності, які формуються та навколо яких ведуться всі дискусії стосовно розвитку місцевого самоврядування з використанням інструментів

проектного підходу: це інновації у вирішенні проблем місцевого розвитку, відповідність потребам територіальних громад і зв'язок зі стратегіями розвитку, передовий досвід, сучасний управлінський інструментарій програмно-цільового підходу (інтеграція стратегічного та проектного підходів). У підсумку це сучасне середовище економіки знань, де підвищена кваліфікація та адекватна викликам суспільства соціально-професійна позиція управлінців є стратегічними, хоча й «м'якими» факторами розвитку.

Незважаючи на неоціненний позитивний ефект зазначених ініціатив, уявляється, що наявність відпрацьованих і відповідних сучасним тенденціям міжнародних і вітчизняних стандартів у сфері управління проектами, зокрема в публічному секторі, стандартів формування і реалізації державних цільових програм відіграла б значну позитивну роль у формуванні підвищених рівнів проектно-зрілості організацій публічного управління, полегшила б засвоєння муніципальними і державними службовцями не тільки технологій і прийомів проектного менеджменту, а й проектного мислення як форми стратегічного мислення. Стандарт ISO 21500 створює певні методичні підстави для цього, а наведений приклад доводить практичну потребу в проведенні відповідної роботи в Україні.

Отже, у статті показано доцільність і можливість застосування міжнародного стандарту ISO 21500 у сфері публічного адміністрування в Україні, адже існують реальні потреби стандартизації діяльності з упровадження проектного підходу в інтеграції зі стратегічним плануванням, тенденції до створення спільнот практиків в управлінні проектами місцевого розвитку, підвищується увага до формування суспільно корисних результатів таких проектів на засадах інновативності та врахування інтересів зацікавлених сторін. Зміст міжнародного стандарту ISO 21500 свідчить про тенденції підвищення значущості «м'якого компонента» в проектному менеджменті, особливо під час його застосування в публічному управлінні, і висуває оновлені вимоги до професійних якостей державних управлінців у цій сфері. Державні службовці мають нарощувати потенціал нових «м'яких компетенцій», опанувати практичні інструменти управління проектними спільнотами для створення та підтримки спільних цінностей, що відповідає сучасним світовим тенденціям.

Список використаних джерел

1. **Блауберг И. В.** Сущность и становление системного подхода / И. В. Блауберг, Э. Г. Юдин. – М. : Наука, 1973. – 270 с.
2. **Бусленко Н. П.** Лекции по теории сложных систем / Н. П. Бусленко, В. Е. Калашников, И. Н. Коваленко. – М. : Радий, 1993. – 440 с.
3. **Бушуев С. Д.** Управление проектами: основы профессиональных знаний и система оценки компетентности проектных менеджеров / С. Д. Бушуев, Н. С. Бушуева. – К. : Ірідіум, 2006. – 208 с.
4. **Бушуева Н. С.** Модели и методы проактивного управления программами организационного развития / Н. С. Бушуева. – К. : Наук. світ, 2007. – 270 с.
5. **Інновації та розвиток місцевого самоврядування** // Швейцарсько-

український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO. – Режим доступу : www.mx.despro.org.ua.

6. **Креативные** технологии в управлении проектами и программами / С. Д. Бушуев, Н. С. Бушуева, И. А. Бабаев [и др.]. – К. : Саммит книга, 2010. – 768 с.

7. **Про державне** прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України : Закон України від 23 берез. 2000 р. № 1602-III. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

8. **Рач В. А.** Управління проектами: практичні аспекти реалізації стратегій регіонального розвитку : навч. посіб. / В. А. Рач, О. В. Россошанська, О. М. Медведєва ; за ред. В. А. Рача. – К. : К.І.С, 2010. – 276 с.

9. **Руководство** к Своду знаний по управлению проектами (руководство РМВоК®). Четвертое издание. – 2008 – Project Management Institute, Four Campus Boulevard, Newtown Square, PA 19073-3299 USA.

10. **Руководство** по управлению инновационными проектами и программами : Т. 1, версия 1.2 / пер. с англ. под ред. С. Д. Бушуева. – К. : Наук. світ, 2009. – 173 с.

11. **Шаров Ю. П.** Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти : монографія / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

12. **Ярошенко Ю. Ф.** Моделі «рушійні сили – опори» в управлінні проектами та програмами : монографія / Ю. Ф. Ярошенко, Р. Ф. Ярошенко. – К. : Саммит-книга, 2010. – 160 с.

Надійшла до редколегії 12.02.13

УДК 303.4:631.143

Ірина КРИНИЧНА, Марія ГРИГОРОВА

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ІННОВАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ БІОІНЖЕНЕРІЇ В СПОЛУЧЕНИХ ШТАТАХ АМЕРИКИ

Аналізується державний контроль у Сполучених Штатах Америки за використанням інноваційних технологій біоінженерії для залучення досвіду у створенні системи державного управління процесами забезпечення біолого-генетичної безпеки в Україні.

Ключові слова: державне управління, біолого-генетична безпека, генетично модифіковані організми, сучасні біотехнології, трансгени, генна інженерія, біоінженерія, державний контроль США.

Ирина Криничная, Мария Григорова. Опыт государственного контроля за использованием инновационных технологий биоинженерии в Соединенных Штатах Америки

© Кринична І. П., Григорова М. О., 2013

Анализируется государственный контроль в Соединенных Штатах Америки за использованием инновационных технологий биоинженерии для привлечения опыта в создании системы государственного управления процессами обеспечения биолого-генетической безопасности в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, биолого-генетическая безопасность, генетически модифицированные организмы, современные биотехнологии, трансгены, генная инженерия, биоинженерия, государственный контроль США.

Iryna Krynychna, Mariya Grygorova. Experience of the state control over bioengineering innovative technologies application in the United States of America

State control of the United States of America is analysed after the use of innovative technologies of bio-engineering for bringing in of experience of the system of state administration the processes of providing of biolotype-genetic safety in Ukraine.

Key words: state administration, biolotype-genetic safety, genetically modified organisms, modern biogeotechnologies, transgenes, gene engineering, bio-engineering, state control of the USA.

Стрімкий розвиток генної інженерії як одного з найперспективніших наукових напрямів кінця ХХ ст. обумовив необхідність вирішення питання забезпечення біолого-генетичної безпеки в системі національної безпеки багатьох країн. Світове співтовариство приділяє велику увагу розробці науково обґрунтованих підходів до оцінки переваг і недоліків використання генетично модифікованих організмів (ГМО) в процесі виробництва продовольчої сировини, харчової та фармацевтичної продукції.

Уряди багатьох країн світу підтримують розвиток сучасних біотехнологій як важливої рушійної сили зростання економіки, поліпшення добробуту населення та підвищення конкурентоспроможності національного виробництва. Однак з того часу, коли з'явилися перші відомості про експериментальні дослідження з ГМО, викликають тривогу наукові суперечки щодо їх потенційної небезпеки. Під факторами ризику в біогенно-інженерній діяльності розуміють потенційно можливі безпосередні та опосередковані несприятливі впливи генно змінених організмів або продуктів, виготовлених з них (які включають генно змінені організми), на здоров'я людини та (або) навколишнє середовище, обумовлені ефектом вставки рекомбінантної дезоксирибонуклеїнової кислоти (ДНК), функціонування трансгенів і передачею трансгенів від ГМО іншим організмам. Імовірність здійснення таких впливів та розміри відповідного збитку в сукупності визначають ризик генно-інженерної діяльності.

Питання забезпечення біолого-генетичної безпеки розглядали такі науковці, як: К. Бенбрук, С. Вольф, Т. Глер, Р. Деармен, М. Джованетті, Г. Каддік, А. Корнер, Р. МакКі, Дж. Месон, В. Моурір, Дж. Неп, Р. Ховард, П. Хубнер та ін., які у своїх працях виділяють ризики неконтрольованого використання генно модифікованої продукції (ГМП) та звертають увагу на можливі небезпеки її комерційного використання. Проте зазначені питання в межах забезпечення державним управлінням біологічної безпеки майже не розглядаються. Тому дослідження в цій галузі залишаються досить актуальними питаннями сьогодення.

Аналіз останніх досліджень щодо забезпечення біолого-генетичної безпеки країн світу, які підтримують розвиток сучасних біотехнологій дозволив визначити проблемні питання щодо використання ГМП.

Методики запобігання негативним наслідкам ґрунтуються на основних напрямках досліджень безпеки генетично модифікованих культур (ГМК): розробка державної системи фітосанітарного моніторингу посівів ГМК, зберігання врожаю й наслідки використання ГМК для харчових та кормових цілей. Цей моніторинг має охоплювати всі ГМП та ГМК, що імпортуються); дослідження наслідків перенесення R-генів, отримання в різних кліматичних умовах достовірних даних щодо впливу ГМО на довгострокову динаміку популяції фітофагів та їх хижаків, на основних збудників захворювань та бур'янів, а також на зміну домінуючих видів; з'ясування безпечного співвідношення сортів ГМК та звичайних у посівах однієї культури; оцінка пестицидного пресингу на посівах ГМК [4].

Питання державної регуляції за обігом ГМО у США у своїх статтях розглядали К. К. Вінтер, Дж. С. Доуг, Й. Х. Марганські та Е. Л. Флемм. Так, К. К. Вінтер наголошує на необхідності обов'язкового маркування продуктів харчування, що містять ГМО, із зазначенням усіх факторів їх відмінності від традиційних аналогів. У свою чергу, Дж. С. Доуг вважає, що сучасний підхід до державного контролю за розповсюдженням ГМО є доцільним і характеризується обґрунтованими програмами збереження біобезпеки. На відміну від Дж. С. Доуг, Й. Х. Марганські та Е. Л. Флемм розглядають систему передбаченої відповідальності за фальсифікацію інформації щодо кількості і властивостей ГМО, що містяться в продукції, яку власник вивільняє на споживчий ринок.

Отже, сьогодні існують проблемні питання щодо використання ГМП, які перешкоджають використанню та розвитку сучасних біотехнологій.

Складність методів контролю за можливими наслідками широкого використання ГМО зумовлює необхідність створення державної системи ідентифікації ГМК та контролю за їх використанням, а також встановлення ступеня відповідальності виробників і переробників ГМК за нанесення шкоди агроценозам, екосистемам та споживачам.

Зрозуміло, що систему державного управління процесами забезпечення біолого-генетичної безпеки в Україні необхідно створювати з урахуванням досвіду провідних у сфері генної інженерії країн. Тому, на нашу думку, необхідно розглянути побудову державного контролю за біолого-генетичною безпекою, здійснюваного в США, країні, яка тривалий час використовує інноваційні технології генної інженерії.

Основна мета нашої держави в галузі біобезпеки полягає в тому, щоб, з одного боку, створити умови, які дозволяють максимально використовувати досягнення сучасної біотехнології, розвивати генну інженерію та, з іншого боку, гарантувати безпеку здоров'я людини та

навколишнього середовища, включаючи збереження та стаке використання біологічного різноманіття під час здійснення генно-інженерної діяльності (ГІД).

Система державного управління ГІД в Україні перебуває на стадії формування і має ряд невирішених питань. Державна політика в досліджуваній сфері повинна ґрунтуватися на фундаментальних принципах, закріплених у міжнародних актах, та враховувати досвід країн, що мають більш розвинену та широку наукову базу в цій галузі.

Метою статті є аналіз державного контролю США за використанням інноваційних технологій біо-інженерії для залучення досвіду у створенні системи державного управління процесами забезпечення біолого-генетичної безпеки в Україні.

Перше вивільнення ГМО у навколишнє середовище було здійснено в США в 1983 р. з офіційної згоди Національного інституту охорони здоров'я. У 1984 р. був сформований спеціальний комітет Білого дому за сприяння Міністерства науки й технологій (Office of science and technology policy – OSTP), щоб запропонувати план державного регулювання застосування біотехнології в промисловості і сільському господарстві. Цей план був опублікований OSTP в 1986 р. як координувана система поглядів щодо регулювання біотехнології і здійснюється по сьогоднішній день. Він ґрунтується на тому, що сама по собі методологія біотехнології не несе нових ризиків для здоров'я людини та навколишнього середовища (не є небезпечною) і відповідно державою не повинен регулюватися сам процес створення ГМО. Виробництво і споживання продуктів біотехнології повинно регулюватися так само, як і продуктів інших технологій. Регулюванню піддаються самі продукти залежно від їх властивостей і оцінювання притаманних їм факторів ризику, а не технологія створення даного продукту.

Оцінка ризику ГІД як складовий елемент державної системи біобезпеки США заснована на науковому та індивідуальному підході. В основі процедури оцінки ризику ГІД лежить принцип, відповідно до якого ГМО або новий продукт, виготовлений на його основі, повинні порівнюватися з традиційними аналогами, які мають тривалу історію безпечного використання людиною. Таке порівняння засноване на дослідженні однотипних факторів ризику, властивих як аналогу, так і оцінюваному організму (токсичність, потенціальна алергенність, можливість перетворення в бур'янисті рослини, потенціал нанесення шкоди та ін.). Метою такого оцінювання є визначення того, чи пов'язано використання ГМО з появою якихось нових ризиків для здоров'я людини і навколишнього середовища або збільшенням цих ризиків порівняно з використанням їх традиційних аналогів. Такий порівняльний принцип, коли генетично модифіковані рослини або нові продукти харчування оцінюються за аналогами з відомим рівнем біобезпеки, часто виявляється

в концепції оцінки ризику, що визначається як «суттєва еквівалентність».

Оцінку ризику ГІД в США здійснюють учені та фахівці, які є державними службовцями, у штаті уповноважених державних інститутів, а не спеціальні, дорадчі органи, як, наприклад, у багатьох європейських країнах. Проведення позавідомчої наукової експертизи не є обов'язковим під час оцінювання ризику ГІД у США. Однак позавідомчі експертні комісії та комітети можуть залучатися для вирішення окремих проблем.

Спеціального федерального закону, що регулює відносини у сфері біологічної безпеки, у США немає. Основними федеральними органами, що здійснюють регулювання в галузі біологічної безпеки, є: Міністерство сільського господарства США (US Department of Agriculture – USDA), Агентство з охорони навколишнього середовища (Environmental Protection Agency – EPA), Управління з санітарного нагляду за якістю харчових продуктів і медикаментів Міністерства охорони здоров'я та соціальних послуг (Food and Drug Administration – FDA). Ці державні органи регулюють використання окремих продуктів генетичної інженерії в межах своєї компетенції. Система біологічної безпеки США, що передбачає безпеку продукту біотехнології розглядається відповідно до його призначення і запланованого порядку використання. При цьому можливість застосування певного продукту біотехнології може регулюватися більш ніж однією вповноваженою установою (табл. 1; 2).

Таблиця 1

Структура державного регулювання безпеки ГІД США

Орган державного управління	Продукти генної інженерії, які регулюються
USDA	Рослини, шкідники рослин, ветеринарні препарати
EPA	Мікробні/рослинні пестициди, використання існуючих пестицидів за новим призначенням, нові мікроорганізми
FDA	Харчові продукти, корми, харчові добавки, ветеринарні препарати, лікувальні препарати та медичне обладнання

Причиною здійснення нагляду за безпекою ГМО, принаймні у випадку вивільнення в навколишнє середовище генетичномодифікованих рослин, та обов'язкової реєстрації генетично модифікованих рослинних пестицидів є сам факт застосування генетичної інженерії. При цьому оцінка ризику продуктів ГІД здійснюється на більш високому рівні, ніж оцінка ризику аналогічних організмів, отриманих методами традиційної селекції (включаючи мутагенез). Перед допуском на ринок ГМО має бути підтверджена його відповідність стандартам, що містяться в таких законах, як федеральний закон про харчові продукти, лікарські і косметичні препарати (Federal Food, Drug and Cosmetic Act – FFDCA),

Приклади взаємодії органів державного управління США при регулюванні безпеки окремих продуктів генної інженерії

Трансгенна ознака/організм	Органи, що здійснюють регулювання	Напрямок регулювання
Сорти сільгоспрослин зі стійкістю до вірусів	USDA EPA FDA	Безпека вирощування. Безпека для навколишнього середовища. Безпека харчових продуктів з ГМО
Сорти сільгоспрослин, толерантні до гербіцидів	USDA EPA FDA	Безпека вирощування. Використання гербіциду за новим призначенням. Безпека харчових продуктів з ГМО
Сорти декоративних рослин, толерантних до гербіцидів	USDA EPA	Безпека вирощування. Використання гербіциду за новим призначенням
Сорти сільгоспрослин зі зміненим вмістом олії	USDA FDA	Безпека вирощування. Безпека харчових продуктів з ГМО
Сорти декоративних рослин зі зміненим кольором квітки	USDA	Безпека вирощування
Грунтові бактерії, що інактивують забруднення	EPA	Безпека для навколишнього середовища

федеральний закон про інсектициди, фунгіциди та родентициди (Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act – FIFRA), закон про контроль над токсичними речовинами (Toxic Substances Control Act – TSCA) [1], федеральний закон про шкідників рослин (Federal Plant Pest Act – FPPA). Для нових сортів трансгенних рослин при їх реєстрації спеціальні вимоги не ставляться. У рамках USDA наявна Служба перевірки здоров'я тварин і рослин (Animal and Plant Health Inspection Service – APHIS), яка відповідає відповідно до законодавства США за захист сільськогосподарських рослин і тварин від хвороб і шкідників. Відповідно до федерального закону про шкідників рослин, ця служба визначає процедуру видачі дозволів на діяльність, пов'язану з вивільненням у навколишнє середовище, транспортуванням, ввезенням/вивезенням так званих регульованих об'єктів. Під регульованими об'єктами розуміють, серед інших, і ГМО, які шкодять рослинам, або є підстави вважати, що вони такими можуть бути. Агентство з охорони навколишнього середовища (EPA) має офіс програм щодо пестицидів, у якому, у свою чергу, є відділ біопестицидів і попередження забруднення, що регулює згідно з відповідним законом (FIFRA) розповсюдження, купівлю-продаж, використання та випробування рослин і мікроорганізмів, що створюють пестицидні субстанції. EPA встановлює також гранично допустимі норми вмісту пестицидів у харчових продуктах та кормах. EPA регулює відповідно до TSCA діяльність,

пов'язану з призначеними для комерційного використання мікроорганізмами, містять або експресують нову комбінацію ознак. До таких належать так звані міжродові мікроорганізми, які отримані шляхом комбінації генетичного матеріалу мікроорганізмів, що належать різним таксономічним родам. FDA регулює відносини, пов'язані з обігом харчових продуктів і кормів, отриманих з нових сортів рослин, відповідно до FFDCA. Політика FDA заснована на існуючому законодавстві про їжу, тобто харчові продукти, отримані з ГМО, повинні відповідати тим жорстким стандартам безпеки, які висуваються звичайним продуктам. FDA розглядає харчові продукти, отримані з ГМО, як харчові добавки, якщо вони істотно відрізняються за структурою, функціями і змістом від звичайних продуктів. Оскільки більшість трансгенних сортів рослин, створених і використовуваних у США, не містять речовин, які значно відрізняються від тих, що вже застосовуються в харчуванні, то вони не вимагають спеціального дозволу для допуску на ринок. Тим не менш відповідно до політики, прийнятої з 1992 р., FDA проводить консультації з розробниками ГМО з питань біологічної безпеки та законодавства в цій сфері [1].

Слід зазначити, що деякі аспекти державного регулювання обігу ГМО у США не можна вважати досконалим прикладом для наслідування. Наприклад, той факт, що об'єктом регулювання є діяльність, пов'язана з продуктами біотехнології, а не з процесом їх створення. Тоді як спосіб створення трансгена може зумовлювати наслідки його використання, які неможливо спрогнозувати, якщо оцінювати кінцевий продукт за принципом «суттєвої еквівалентності» [3; 4]. Сам по собі згаданий принцип не обґрунтовує необхідність попередження можливих ризиків щодо деградації навколишнього середовища внаслідок вивільнення продуктів, що містять ГМО.

У США вповноважені установи з нагляду за безпекою біотехнології повинні обмежувати ГД тільки в тому разі, якщо ризик, пов'язаний із використанням певних продуктів ГД, є надзвичайним і неприйнятним. Дослідження довготривалих, поступових, потенційно небезпечних змін біорізноманіття під впливом продуктів генної інженерії не є приводом для її обмеження чи заборони. У США немає жодної державної установи, що регулює питання безпеки ГД і несе відповідальність за оцінку ризику й видачу дозволу на здійснення ГД. Ця особливість державного контролю біоінженерної діяльності є характерною і для України.

В Україні використання ГМО регламентується Законом України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» зі змінами від 16 жовтня 2012 р., який набув чинності з 18 листопада 2012 р. [2]. Закон регулює відносини між органами виконавчої влади, виробниками, продавцями (постачальниками), розробниками, дослідниками, науковцями та споживачами ГМО та продукції,

виробленої за технологіями, що передбачають їх розробку, створення, випробування, дослідження, транспортування, імпорт, експорт, розміщення на ринку, вивільнення в навколишнє середовище та використання в Україні із забезпеченням біологічної і генетичної безпеки. Виконання цього Закону забезпечують центральні органи виконавчої влади та науково-методологічний центр з питань випробувань ГМО у межах своїх повноважень і в порядку, передбаченому законодавством України. Це передбачає чітку скоординовану роботу багатьох державних установ і цілого ряду спеціалістів, що повинні бути достатньо компетентними в галузі ГД. Сьогодні недостатньо таких фахівців. Було б доцільно, якби оцінку ризику ГД, як і в США здійснювали досвідчені вчені і фахівці, що є державними службовцями в штаті уповноважених державних інститутів.

Таким чином, державний контроль за використанням інноваційних технологій біоінженерії у США закріплений у конкретних нормах, що стосуються окремих напрямів біоінженерної діяльності, які забезпечують безпеку певного продукту біотехнології відповідно до його призначення і запланованого використання. Також існує чітка система державних органів, відповідальних за біологічну безпеку, починаючи з етапу створення ГМО в науково-дослідних лабораторіях і закінчуючи комерційним використанням продуктів, отриманих із конкретних ГМО. В Україні ж досі відсутня скоординована робота органів державної влади щодо регулювання питань біобезпеки. Одним з основних завдань державної політики України в цій галузі повинно стати проведення заходів щодо значного підвищення ефективності прийнятих законів і гармонізації вітчизняного законодавства стосовно міжнародних стандартів та створення державного реєстру ГМО.

Список використаних джерел

1. **Биотехнология.** Биобезопасность. Биоэтика / А. П. Ермишин, В. Е. Подлиских, Е. В. Воронкова [и др.] ; под ред. А. П. Ермишина. – Мн. : Техналогия, 2005. – 430 с.
2. **Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів :** Закон України від 31 трав. 2007 р. № 1103–V. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
3. **Giovannetti M.** The ecological risks of transgenic plants / M. Giovannetti // Biol. vol. – 1996. – № 2. – P. 207 – 223. – Access mode : www.biotech-info.net.
4. **Muir W. M.** Methods to assess ecological risks of transgenic fish releases / W. M. Muir, R. D. Howard. – London ; N. Y. : CRC Press, 2002. – P. 355 – 383.

Надійшла до редколегії 19.03.13

Борис КОЛЕСНИКОВ

Донецький державний університет управління

Іван БАТРАЧЕНКО

Дніпропетровський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти

ДЕРЖАВНА ІНВЕСТИЦІЙНА ПОЛІТИКА В СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНОМУ ВИМІРІ

Аналізуються проблеми формування, реалізації та оцінювання державної інвестиційної політики в Україні в аспекті впливу держави на масову свідомість та поведінку як інвесторів, так і українських громадян. Розглядається важливість врахування соціально-психологічних детермінант ефективності державного інвестування та державного управління інвестиційними процесами на теренах України. Обґрунтовується необхідність підвищення уваги держави щодо корегування співвідношення настанов на споживання, заощадження та інвестування в структурі економічної свідомості українського соціуму.

Ключові слова: інвестиції, державна інвестиційна політика, державне інвестування, державне управління інвестиційними процесами, ризик, інформаційне суспільство.

Борис Колесников, Иван Батраченко. Государственная инвестиционная политика в социально-психологическом измерении

Анализируются проблемы формирования, реализации и оценки государственной инвестиционной политики в Украине в аспекте влияния государства на массовое сознание и поведение как инвесторов, так и украинских граждан. Рассматривается важность учета социально-психологических детерминант эффективности государственного инвестирования и государственного управления инвестиционными процессами на территории Украины. Обосновывается необходимость повышения внимания государства относительно коррекции соотношения установок на потребление, сбережение и инвестирование в структуре экономического сознания украинского социума.

Ключевые слова: инвестиции, государственная инвестиционная политика, государственное инвестирование, государственное управление инвестиционными процессами, риск, информационное общество.

Borys Kolesnikov, Ivan Batrachenko. State investment policy in the social-psychological dimension

The problems of the formation, implementation and evaluation of public investment policies in Ukraine in view of the impact of the state on the mass consciousness and behaviour of both investors and Ukrainian citizens are analyzed. The importance of social and psychological determinants of the effectiveness of public investment and government investment processes in Ukraine is considered. The necessity of increasing government focus on the correction ratio of units of consumption, savings and investment in the economic structure of the consciousness of the Ukrainian society is substantiated.

Key words: investment, public investment policy, public investment, public investment management, risk, information society.

© Колесніков Б. П., Батраченко І. Г., 2013

Успішний розвиток українського державотворення тісно пов'язаний з рівнем активності та ефективності інвестиційних процесів на теренах України. Невдачі у сфері економічних перетворень останніх десятиліть, на думку багатьох фахівців та більшості пересічних громадян, пов'язуються з недостатнім рівнем розвитку інвестиційної культури українського соціуму та прорахунками в інвестиційній політиці держави. Відповідно від системи державного управління суспільством очікується і здійснення ефективного інвестування бюджетних коштів, і сприяння залученню інвестицій з усіх можливих джерел та контроль за їх цільовим використанням. Тому сьогодні ні в кого немає сумнівів щодо необхідності дуже істотного вдосконалення державної інвестиційної політики в Україні.

Концептуальні засади для вирішення цієї проблеми вже існують, бо питання розробки й реалізації ефективної державної інвестиційної політики розглядаються в працях багатьох вітчизняних і зарубіжних учених у галузі економіки та державного управління, таких як: Т. Бова, Н. Даций, Н. Кармазіна, І. Карпунь, І. Михасюк, В. Пшенична, Г. Фролова, С. Чистов та ін. Водночас попри важливість подальших досліджень інвестування та державної інвестиційної політики, сфокусованих в економічній площині, стає вже очевиднішою необхідність багатовимірного погляду на проблему вдосконалення державної інвестиційної політики в Україні. Адже лише економічний підхід не дає ґрунтовної відповіді на те, чому попри наявність конструктивних з економічної точки зору теорій інвестування державні управлінці, інвестори та громадяни не керуються ними.

Передумови для пошуку відповіді на окреслену вище дилему вже є, бо феномен інвестування та інвестиційної політики почав активно осмислюватися у філософському (З. Скрипник, В. Стельмах, Т. Смовженко), соціологічному (В. Леонов, М. Шкрєбець) та психологічному (Н. Гапон, М. Дубняк, І. Зубіашвілі, М. Сімків, Я. Шляпочник) ракурсах. На разі вдосконалення державної інвестиційної політики потребує більш глибокого, ніж раніше, аналізу психологічного підґрунтя активізації інвестиційної діяльності, прийняття інвестиційних рішень та передбачення їх наслідків.

Мета статті полягає в дослідженні соціально-психологічних детермінант інвестиційної діяльності, важливих з огляду вибору стратегій удосконалення державної інвестиційної політики в Україні на базі кросдисциплінарного аналізу типових психологічних механізмів споживчої, заощаджувальної та інвестиційної поведінки державців, інвесторів та населення України.

Згідно з Законом України «Про інвестиційну діяльність» інвестиції розуміють як грошові, майнові, інтелектуальні та інші цінності, які вкладають в об'єкти підприємницької або іншої діяльності з метою отримання прибутку або досягнення бажаного соціального ефекту [1].

До кола суб'єктів інвестиційної діяльності згідно з цим законом належать окремі громадяни, юридичні особи та сама держава. Окрім того, на теренах України дозволяється інвестиційна діяльність і для іноземних громадян, юридичних осіб та держав, яка регулюється Законом України «Про режим іноземного інвестування» [2], а також міждержавними угодами про сприяння та взаємний захист інвестицій, підписаними з 70 країнами світу.

У 2000 р. Верховною Радою України ратифіковано Вашингтонську Конвенцію 1965 р. про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами та іноземними особами. З метою запобігання конфліктів між інвесторами і органами виконавчої влади створено Комісію зі сприяння досудовому врегулюванню спорів між інвесторами та органами виконавчої влади як постійно діючий консультативно-дорадчий орган при Кабінеті Міністрів України, який набув чинності після розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 січня 2007 р. № 19. Це стало значним кроком на шляху до створення сприятливого інвестиційного клімату в Україні й реформування податкової системи, спрямованих на розроблення та ухвалення Податкового кодексу для створення значно більш сприятливого середовища сталого економічного зростання на інвестиційно-інноваційній основі.

З тлумачення поняття інвестицій випливає й визначення поняття «державна інвестиційна політика». Так, на думку С. М. Чистова, державна інвестиційна політика — це комплекс правових, адміністративних, економічних заходів держави, спрямованих на поширення та активізацію інвестиційних процесів [5]. У дослідженні В. П. Пшеничної, виконаного під керівництвом О. С. Поважного, удосконалено термін «державна інвестиційна політика», який запропоновано розуміти як «складову економічної політики держави, що передбачає дію економічних інструментів, які забезпечують вплив на інвестиційний процес у межах чинних нормативно-правових актів країни з метою досягнення соціального та економічного ефектів, при урахуванні ресурсних та інституційних обмежень» [3, с. 7]. Для успішного вирішення зазначених питань державна інвестиційна політика повинна не лише чітко регулювати інвестиційні процеси в державі, але й робити це за умови збереження ринкових свобод, формування досконалого конкурентного середовища, водночас фокусуючи свою увагу та підтримці стратегічно важливих галузей виробництва, які не є привабливими для приватного інвестора, оскільки не дають високої імовірності значних та швидких прибутків. Але незалежно від того, наскільки державі вдається вирішувати окреслену вище дилему, державна інвестиційна політика є завжди визначальною і такою, що формує й інтегрує в національному масштабі галузеву і регіональну інвестиційну політику, а також вписує національні інвестиційні процеси у функціонування й розвиток світового

глобального інвестування. У результаті взаємодії всіх рівнів інвестиційної політики досягається сукупний ефект, що обов'язково враховується в контексті розбудови ефективної системи державного інвестування та державного управління інвестиційними процесами в соціумі.

Аналіз сучасної практики державної інвестиційної політики в Україні дає підстави стверджувати, що її суб'єкти недостатньо враховують важливі особливості минулого та сучасного етапів розвитку вітчизняної економіки. Сучасна інвестиційна політика характеризується слабким управлінням та регулюванням, що тягне за собою негативну реакцію агентів ринку, яка виявляється у зниженні ділової активності, зростанні неплатоспроможності підприємств, зносі основних засобів виробництва, посиленні ряду інших кризових явищ.

Особливо болючими точками сучасної державної інвестиційної політики є нечітке або неточне визначення доцільних для кожного конкретного періоду обсягів інвестицій та їх структури, формування сприятливого інвестиційного клімату та стимулювання активності всіх суб'єктів інвестиційної діяльності на основі врахування та збалансування економічних інтересів різних господарюючих суб'єктів і спрямування їх на гармонійний розвиток економічної та соціальної сфери українського суспільства. У глобальному ж аспекті сьогодні, на жаль, Україна займає дуже низькі позиції порівняно з іншими країнами світу та не має необхідного рівня національної конкурентоспроможності й інвестиційної привабливості.

Для виправлення зазначеного становища українські економісти здійснили вже чимало ґрунтовних наукових розвідок. Однак, на наш погляд, сьогодні одного економічного аналізу проблеми вдосконалення сучасної державної інвестиційної політики вже недостатньо, яким би він глибоким та багатоаспектним не був. Він повинен бути доповнений міждисциплінарним осягненням феномену інвестиційної діяльності, наприклад соціально-психологічним підходом.

Так, сьогодні, коли українська економіка відчуває гострий дефіцит інвестиційних ресурсів, особливо важливу роль має відігравати внутрішня інвестиційна політика. Проте в Україні слабо задіяний інвестиційний потенціал населення, бо, як свідчать експертні опитування, більше ніж 70 % фінансових коштів від національного обсягу заощаджень фізичних осіб нагромаджується за межами української кредитно-ощадної системи. Така «нераціональна» поведінка значної частини українських громадян у фінансовій сфері певним чином гальмує розвиток потужного інвестиційного джерела, яке б сприяло соціально-економічному відродженню українського суспільства.

Обмеженість економічного підходу до аналізу інвестиційних процесів впливає, на наш погляд, саме із сильного боку економічних

концептуалізації, підтверджуючи зайвий раз тезу про те, що недоліки зазвичай є продовженням переваг. Адже в економічних теоріях людина здебільшого подана як ідеалізований суб'єкт діяльності («людина економічна»), який прагне обрати найкраще рішення, а мотивація його монетарної поведінки, як правило, має суто раціональний характер і передбачає максимально можливу вигоду від здійснення тої чи іншої дії. Саме з такого трактування людської діяльності і здійснюються розрахунки та прогнозування розвитку економічної ситуації як наслідку раціональних дій споживачів та інвесторів різного масштабу. Однак попри те що фінансові мотивації, міркування та дії більшості людей прагматичні та послідовні, форми вибору як цілей монетарної активності, так і способів їх досягнення частіше зумовлені досить широким колом ірраціональних чинників. Унаслідок цього дії, що розглядаються як утилітарні, насправді можуть бути результатом не раціонального економічного інтересу, а панівних соціальних норм, емоційних станів та спонук, що коріняться в масовому несвідомому, а саме в бажаннях позбутися почуття страху, отримати задоволення чи самоствердитися тощо.

Зазначені процеси стають усе більш відчутними в міру того як суспільний розвиток усе більше просувається в бік усталеного на сьогодні поняття «фінансова цивілізація». Еволюція грошей, які опосередковують як інвестиційну, так і інші види економічної та неекономічної поведінки, має яскраво виражену фетишизацію феномену монетарного, перетворюючись із засобу на мету. Як слушно звертає увагу український філософ З. Е. Скринник: «Різке зростання маси грошей, яка пронизує каналами свого обігу всі сфери соціального організму, перетворення на товари все нових явищ соціальної дійсності, які дотепер не мали грошового еквівалента, кількісне і якісне підвищення грошових стандартів добробуту обертаються для людини все більшою залежністю, уніфікацією, витонченістю соціального контролю над усіма її життєвими проявами... Гроші перетворилися з інструменту економічної діяльності на один із вимірів людської долі, позаяк багатство та бідність – не лише зовнішні обставини життя, але й діапазон екзистенціальних моделей, у якому людина переживає своє буття у світі, «почуття тріумфу» або почуття приниженості і стан фрустрації» [14, с. 3].

Фетишизація грошей у контексті формування фінансової цивілізації в Україні все більш істотно впливає на характер мотивації, спрямованої на акумулювання та витрачання грошей. Аналіз фінансової поведінки населення України свідчить, що зростання грошових доходів певною мірою впливає на збільшення споживання та кредитну активність українських громадян, а також знижує темпи приросту неорганізованих заощаджень у формі готівкових коштів. При цьому заощаджувальний процес залежить від коливань політичної,

економічної та соціальної ситуації в країні. Під час загострення відбувається вплив грошової маси в тіньову сферу, а в умовах стабілізації спостерігається збільшення заощаджень у вигляді депозитних вкладів, цінних паперів тощо. Достатньо важливу позицію в мотиваційній структурі грошової поведінки займає намагання усунути емоції страху вітального характеру. Крім того, вагоме місце в мотиваційній структурі фінансової поведінки посідають фактори утилітарного плану як такі, що націлені або на отримання фінансового прибутку, або на збереження вже існуючого капіталу.

У нагромаджувальній, заощаджувальній, кредитній поведінці значної частини населення України мотиви збереження коштів переважають над мотивами примноження грошей. При цьому специфічно українським чинником, що впливає на формування грошової культури, є державна політика у фінансовій сфері, що впливає на зміни інституційного аспекту грошової культури. Наслідком її впливу на стан грошової культури стало поширення в суспільстві недовіри до фінансових інститутів через невдалу політику із захисту прав власників.

До рис, притаманних грошовій культурі українського суспільства, належать настанова особистості на економію своїх зусиль під час досягнення грошового успіху, що за умови відсутності легальних механізмів його отримання сприяє поширенню неформальної економіки. Крім того, поширене в суспільстві прагнення отримати якомога більшу кількість грошей шляхом докладання найменших зусиль зумовлює прихильне порівняно з іншими європейськими країнами ставлення українців до податкових та інших фінансових махінацій, до явища хабарництва, загальне переконання, що отримання великої кількості грошей неможливе чесним шляхом.

Результати досліджень також доводять, що українська молодь краще адаптована до нових умов господарювання й більшою мірою сприймає нові форми фінансової поведінки, виявляє більшу активність у сфері отримання грошей. Гроші для молодих людей перетворюються на еквівалент матеріальних і духовних цінностей, відіграють важливу роль як показник соціальної успішності. Молоді люди є більш оптимістичними стосовно свого майбутнього фінансового становища, більш готовими, порівняно з іншими групами, ризикувати з метою отримання грошей, більш схильними до показного споживання. Крім того, представники групи молоді частіше готові пожертвувати частину грошей для захисту навколишнього середовища.

Важливою перепоною для утвердження ефективних інвестиційних процесів у сучасному українському соціумі є соціально-психологічні деформації грошової культури населення. Сьогодні вагомість таких соціально-психологічних деформацій грошової культури є ще більшою, ніж брак коштів. До характерних рис грошової культури в Україні

належать настанова на економію зусиль при отриманні грошей, що впливає на переконання про неможливість отримання великої кількості грошей чесним шляхом та поширеність різних видів девіацій у монетарній поведінці, значна роль грошової винагороди серед трудових цінностей, вплив рівня стабільності фінансового становища на соціальні настрої індивідів і груп. Водночас у громадській свідомості зберігається думка про гроші як про засіб експлуатації та соціальної нерівності, гроші залишаються закритою темою в спілкуванні. Тому пріоритетним завдання інвестиційної політики держави повинно сьогодні бути корегування грошової культури населення.

Список використаних джерел

1. **Про інвестиційну діяльність** : Закон України від 18 верес. 1991 р. № 1560-ХІІ. – Режим доступу : www.search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/T156000.html.
2. **Про режим іноземного інвестування** : Закон України від 19 берез. 1996 р. № 93/96-ВР. – Режим доступу : www.zakon0.rada.gov.ua/laws/show/55-93.
3. **Пшенична В. П.** Розвиток механізму реалізації державної інвестиційної політики України: автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03 / Пшенична В. П. ; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2011. – 20 с.
4. **Скринник З. Е.** Гроші як соціокультурний феномен у вимірах практичної філософії : автореф. дис. ... д-ра філос. наук : 09.00.03 / Скринник З. Е. ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2007. – 40 с.
5. **Чистов С. М.** Державне регулювання економіки : навч. посіб. / С. М. Чистов, Т. Ф. Куденко. – К. : КНЕУ, 2000. – 316 с.

Надійшла до редколегії 10.05.13

УДК 35.085:316.344.42

Геннадій КЕРНЕС

Національна академія державного управління
при Президентові України

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЯК МЕХАНІЗМ ЕКСПЛІКАЦІЇ ІНТЕРЕСІВ ЕЛІТ

Розглядається державна політика як механізм експлікації інтересів еліт.
Ключові слова: національні еліти, формування політики, стратегії впливу, зарубіжний досвід.

Геннадий Кернес. Государственная политика как механизм экспликации интересов элит

Рассматривается государственная политика как механизм экспликации интересов элит.

Ключевые слова: национальные элиты, формирование политики, стратегии влияния, зарубежный опыт.

Hennadii Kernes. Public policy as a mechanism for the explication of elite interests

The public policy as a mechanism for explicating the interests of the elites is considered.

Key words: national elites, policy formation, influence strategies, foreign experience.

Поняття державної політики є дуже дискусійним, воно має безліч визначень, і в межах кожного з них розкриваються ті або інші аспекти публічної діяльності. Так, у книзі «Публічна політика» Вейн Парсонс зазначає: «Оскільки держава змінює свій спосіб ведення легітимуючого дискурсу, змінюється і функція політики. Сучасна ліберальна демократична держава мала бути системою, що намагається визначити свою легітимність через політику. Гогвуд і Ганн наводять десять випадків вживання терміна «політика» в цьому сучасному сенсі: як позначення поля діяльності; як вираження загальної мети чи бажаного стану; як коректні пропозиції; як рішення уряду; як формальна авторизація; як програма; як результат; як наслідок; як теорія чи модель; як процес» [1, с. 32]. Із запропонованого переліку підходів у жодному не йдеться про політику як механізм експлікації інтересів еліт, не акцентується на способах переведення її прагнень і настанов у публічну площину, а саме процес прийняття державно-управлінських рішень.

На нашу думку, державну політику можна розглядати як механізм експлікації інтересів еліт. Обґрунтовуючи це, ми спираємося на праці Ю. Габермаса, В. Гошовської, Д. Істона, О. Оболенського, В. Парсонса, А. Пахарєва, М. Пірен, Р. Мертона, Г. Спенсера та ін.

Метою статті є теоретична аргументація державної політики як суспільного феномену і механізму експлікації інтересів еліт.

© Кернес Г. А., 2013

За вихідну гіпотезу обрано твердження про те, що державна політика є соціальним механізмом трансформації інтересів та потреб еліти, саме через державну політику здійснюється експлікація ціннісних вимірів представницької частини суспільства і відбувається взаємоузгодження особисто цінного та суспільно значущого. Така теоретична конструкція не є випадковою, її можна вважати деякою трансформацією теорії Девіда Істона щодо змісту процесів формування та реалізації державної політики (модель «Чорної скриньки»). Синтезуючи кібернетичний підхід Н. Вінера та теорію соціальної дії Т. Парсонса, Д. Істон виходить на визначення політичної системи через триаду «вхідні ресурси – політика – дії/рішення» (рис. 1; 2).



Рис. 1. Політична система Д. Істона

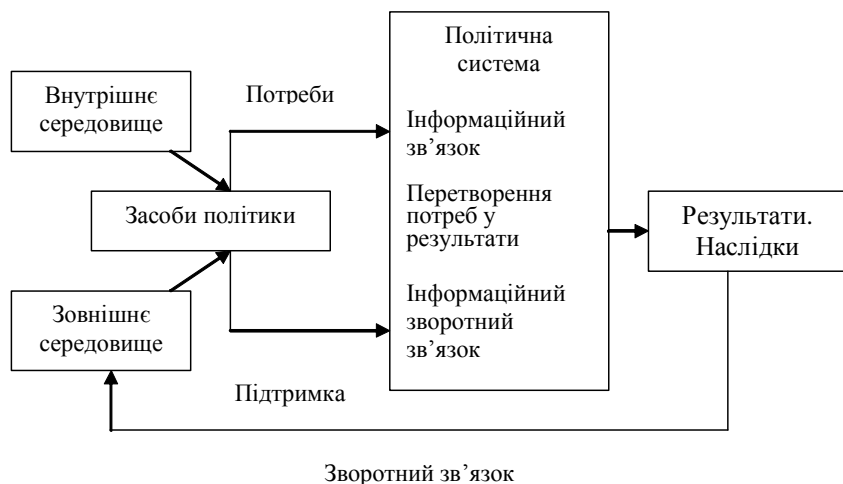


Рис. 2. Модель «Чорної скриньки» Д. Істона

На думку Д. Істона, системний аналіз політичного життя спирається на уявлення про систему, що перебуває в деякому середовищі і яка піддається зовнішнім впливам, що можуть внести істотні зміни до показників системи за межі їх критичних значень. У межах цього аналізу важливим є припущення, що, для того щоб вижити, система повинна бути здатною відповідати за допомогою дій, що усувають стрес. Дії влади мають ключове значення в цьому сенсі. Тому для дій, причому і ефективних, влада повинна мати можливість отримувати необхідну

інформацію про події. Маючи інформацію, влада здатна забезпечити протягом деякого часу мінімальний рівень підтримки системи» [5]. Зовнішнє середовище формує імпульси, на які одночасно реагує політична система. Ці імпульси сприймаються політичною системою і перетворюються на політичні рішення і дії. Існують два типи імпульсів, що впливають на політичну систему, а саме вимоги й підтримка. Вимоги пов'язані з об'єктивацією зовнішнього середовища (міжнародні політичні, екологічні та суспільні системи), і саме через це політична система не здатна функціонувати. Лише вимоги без належної підтримки здатні зруйнувати політичну систему. Тому політична система органічно поєднує в собі як вимоги, так і підтримку.

Вимоги містять у собі механізми розподілу суспільних благ і послуг, регулювання поведінки, соціальні засоби комунікації та обміну інформацією. Підтримка політичної системи виявляється, перш за все, у дотриманні законів, участі в політичному житті, лояльному ставленні до влади, наданні послуг, фінансуванні політичної системи, виконанні військової повинності, сплаті податків тощо. Вхідні імпульси перетворюються політичною системою, на основі чого приймаються рішення й виконуються політичні дії. Змістом вихідних імпульсів є: регулювання поведінки і взаємодії в суспільстві, розподіл цінностей і послуг; створення законів і норм. Потрапляючи в політичну систему, вимоги і підтримка перетворюються на політичні рішення і дії. Вихідні імпульси впливають на зовнішнє середовище (громадян, сусідні країни, світову громадську думку), яке, у свою чергу, реагує на рішення політичної системи, посилаючи на її вхід нові імпульси. Так утворюється контур зворотного зв'язку, що відіграє важливу стабілізуючу роль і допомагає системі зняти стрес, викликаний імпульсами зовнішнього середовища.

Детальний розгляд моделі функціонування політичної системи, запропонованої Д. Істоном, не є зайвим, адже, по-перше, вихідна гіпотеза стосується державної політики як механізму експлікації інтересів еліт, саме така модель може стати похідною для її наступної адаптації до обраного предмета дослідження; по-друге, розглядаючи державну політику як механізм, ми все одно спираємося на методологію соціального моделювання, оскільки соціальний механізм, до якого належить державна політика, є нічим іншим як засобом/способом переведення суспільних інтересів у конкретні державно-управлінські рішення; по-третє, політику можна розглядати і як середовище функціонування еліти, звідси вибудовується друга логічна частина нашої гіпотези – припущення про те, що саме через державну політику відбувається взаємоузгодження особисто цінного та суспільно значущого (тут варто зробити деяке уточнення: така теоретична надбудова може лише накладатись на моделі державної політики, побудовані в межах демократичного політико-правового режиму, адже в інших випадках така конструкція втрачає сенс).

Переходимо до аналізу еліти з точки зору її структурного контексту, задля цього проведемо порівняльний аналіз підходів до її типологізації, переважно орієнтуючись на сучасні наукові узагальнення, що склалися у суспільних науках України. В. Гошовська розглядає еліту в розрізі двох контекстів, а саме політичному та володарюючому. На її думку, поняття «володарююча еліта» стосовно «політичної еліти» є ширшим і охоплює всі групи, які мають владні ресурси, зокрема економічну, військову, бюрократичну, ідеологічну та власне політичну еліти. Термін «політична еліта» використовується лише стосовно керівників держави, членів уряду, депутатів, тобто тих, хто безпосередньо приймає політичні рішення на державному або регіональному рівні. Нині в різних колах, як наукових, так і ненаукових, говорять про політичну еліту, зараховуючи до неї всіх вищих державних чиновників, депутатів та лідерів політичних угруповань. Багато науковців поряд з поняттям «політична еліта» досить часто використовують дефініції «політичний клас» – сукупність осіб, професійно задіяних у сфері політики, та «правлячий клас» – вища суспільна група в системі соціальної ієрархії, з якої рекрутуються представники політичного класу [3, с. 13 – 18]. При цьому проводиться типологізація за такими критеріями: приналежність до влади (правляча та неправляча); рівень компетенції (вища, середня, місцева); результати діяльності (еліта, псевдоеліта, антиеліта, квазіеліта); походження/соціальний статус («еліта крові», аристократія, еліта багатства, еліта знань тощо); політико-правовий режим (деспотична, тоталітарна, ліберальна й демократична); зв'язок із зовнішнім середовищем (закрита та відкрита). Можна погодитись із такою позицією вченого, але за деякими позиціями хочемо зробити певні уточнення. По-перше, еліта не завжди кооптується до політичної влади. Так, мистецька, духовна, наукова, культурно-просвітницька, спортивна еліти існують зовсім в інших соціальних просторах, ніж інститут влади, при цьому не менш значущо впливаючи на суспільно-політичну думку. По-друге, поняття «володарююча еліта» пов'язане з владним ресурсом, який дозволяє їй застосовувати легітимний примус задля задоволення власних інтересів і потреб. Проте сьогодні в найбільш розвинутих соціальних практиках владний ресурс виглядає дещо трансформованим, звичайна суб'єкт-об'єктна форма взаємодії із чітко визначеними соціальними ролями втрачає свою актуальність. Для підтвердження цього наведемо тезу Ю. Габермаса, який у статті «Що таке деліберативна політика?» пише: «Відповідно до республіканських поглядів, політика не розчиняється в посередницькій функції; скоріше, вона конститутивна для процесу соціалізації в цілому. Політика розуміється як форма рефлексії над життєвим контекстом звичаїв. Вона відтворює середовище, у якому члени природно створених солідарних спільнот усвідомлюють свою взаємообумовленість один одним і як громадяни держави за власним бажанням і усвідомлено розвивають заздалегідь встановлені відносини

взаємного визнання, утворюючи асоціацію вільних і рівних носіїв прав. Поряд з ієрархічною регулятивною інстанцією верхньої державної влади і децентралізованою регулятивною інстанцією ринку третім джерелом суспільної інтеграції є солідарність» [4, с. 382] (тут і далі переклад наш. – Г. К.). Таким чином, соціальний феномен володарювання вже не розглядається з приводу догмату права, традицій, звичаїв тощо, а виникає як рефлексивна ознака суспільної комунікації, тому говорити про володарюючу еліту в політичному контексті в деяких випадках (республіканська ідеологія) не є можливим. По-третє, розглядаючи політику як механізм функціонування еліти, ми спираємося на те, що політика є засобом узгодження суспільних інтересів, способом трансформації потреб та запитів суспільства в конкретні державно-управлінські рішення. Якщо так, то політична еліта – це індиферентне поняття стосовно владного ресурсу, адже групи лобістів чи представники фінансово-промислових груп можуть мати більш вагомий вплив, ніж представники політикуму.

Загальновідомо, що елітизм як науковий напрям набув свого значного поширення в межах політичних наук, отже, розглянемо думки декількох представників цього напрямку. Ю. Розенфельд у підручнику «Політологія» дає таке визначення поняттю «правляча політична еліта» – це соціально-політичні групи, які посіли найвищі позиції в суспільстві та володіють всією повнотою влади і можливостями впливу на суспільство». Далі вчений обґрунтовує власне бачення типологізації цього поняття: «Структурний склад еліти традиційно містить: «кращих» представників класу (соціальної верстви), тобто тих, що мають значні матеріальні та соціальні позиції; найбільш спеціально (фахово) підготовлених членів соціального угруповання щодо політичної (державницької) діяльності; поповнюється еліта (якщо вона є відкритою, а не автократичною) із підлеглих прошарків суспільства найбільш талановитими і корисними особами. Але реалізує свою владу еліта не загалом уся, а опосередковано через бюрократію й відповідні інститути влади, тому й легітимізується вона різними засобами (включаючи легітимацію) – через право, звичаї, силу, доцільність, харизму, адміністративні механізми, а інколи – через неосвіченість і забобони натовпу. Щоб опанувати та упорядити численні різновиди елітних груп у сучасному суспільстві, слід застосувати певні критерії... еліти в соціумі можна виокремлювати згідно зі сферою їх життєдіяльності та за функціональним призначенням. Відповідно виділяють: політичну, економічну, духовну, інформаційну, національно-етнічну, військову, професійну еліту та деякі субеліти» [2, с. 139]. Наведена позиція автора викликає деякі запитання: якщо критерієм типологізації обрано сферу життєдіяльності та професійне призначення, чому в переліку типів еліти з'являється професійна еліта? Чи не можемо ми політичну, духовну, економічну діяльність вважати професійною? Як можна віднести національно-етнічну еліту до сфери життєдіяльності або професійного

призначення? Отже, ми бачимо порушення принципу однастайності під час проведення типологізації. Також розглядати правлячу політичну еліту з точки зору зайняття найвищих позицій у суспільстві та володіння всією повнотою влади і можливостями впливу на суспільство, на наш погляд, не є доцільним. Правляча політична еліта формується і функціонує лише в межах такого соціального інституту, як держава, тому доречніше акценти переносити на зайняття домінуючих позицій у державі, адже у правовій державі легітимний примус можуть застосовувати лише державні інституції.

Зазначене свідчить лише про відсутність однастайності в розумінні змісту поняття «еліта», звідси відсутні однозначні підходи до його типологізації. Розглядаючи еліту як представницьку частину суспільства, що визначає вектори його розвитку на конкретному історичному етапі та посідає ключові позиції в системі соціальних ієрархій, спробуємо віднайти власний критерій для позначення типів та видів еліт. На нашу думку, таким критерієм може стати функціональна спрямованість еліти або її участь у процесах державотворення. Відповідно до цього еліту можна поділити:

– на публічну, тобто ту, яка визначає легітимний тип відносин між державою, суспільством та громадянами, встановлює формат відносин у межах держави та має засоби впливу на вольові відносини між людьми;

– духовну (культурно-просвітницьку), яка задає формат соціальної інтеграції й адаптації, забезпечує формування, підтримку й розвиток у суспільстві певної системи інституціональних цінностей (норми, звичаї, традиції, культурні зразки, інновації тощо);

– антрепренерську, яка визначає зміст соціально-економічних відносин у процесах суспільного відтворення (виробництво, споживання та перерозподіл суспільних благ).

Відповідно до такої типологізації елітою ми вважаємо представницьку частину суспільства, що визначає вектори його розвитку на конкретному історичному етапі. Залежно від історичного етапу і форм соціально-економічних відносин такою представницькою частиною були: політична та військова аристократія, лицарство, духовенство, діячі науки і культури, бюрократія, промисловці та підприємці, політики тощо. У суспільстві еліта виконує публічні, духовні й антрепренерські функції, ці функції неможливо роз'єднати як цілісну систему, що являє собою соціально-економічне середовище. У сучасному суспільстві більший потенціал має антрепренерська еліта, публічна еліта виражає її інтереси, а духовна перебуває в процесі трансформації у зв'язку зі зміною системи суспільно-політичних цінностей.

Розглянемо дві моделі особистості, у межах яких реалізується зв'язок між політикою й інтересами окремої людини. Перша модель була запропонована американським політологом Ф. Грінштейном, за його задумом існує каузальний взаємозв'язок між доквіллям і його сприйняттям різними акторами (рис. 3) [6, с. 117].

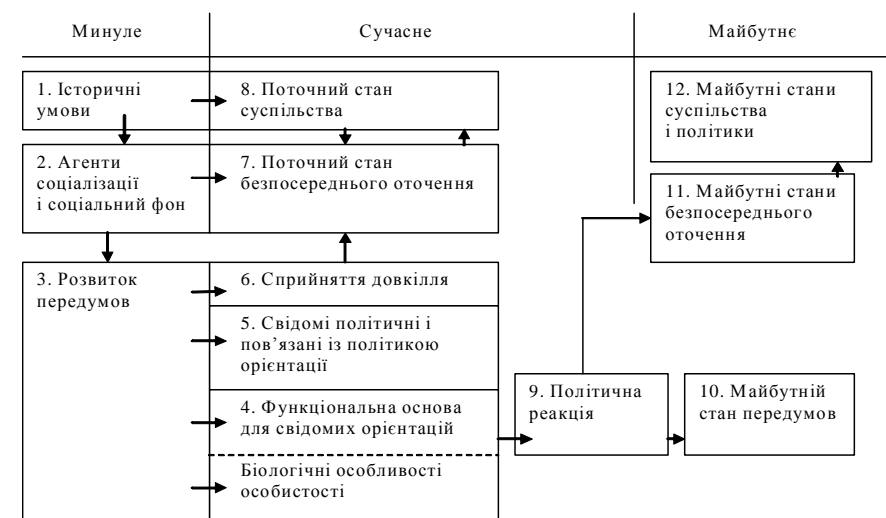


Рис. 3. Модель особистості за Ф. Грінштейном

За Ф. Грінштейном, політичне доквілля реалізується через буття кожної людини у вимірах минулого, сучасного та майбутнього. За цією моделлю реалізується антропоцентричний підхід у процесах розробки і реалізації політичних рішень; у її центрі стоїть людина з її реальними запитами і потребами. Детермінанти змін, стверджує вчений, паралельні детермінантам успіху в грі на більярді. Кількість куль, які здатен забити гравець, є частковою функцією розташування цих куль на столі. Паралель у політиці – це піддатливість політичного доквілля. Другою детермінантою успіху за більярдним столом є розташування кулі. Це аналогічно становищу актора у відповідному політичному контексті [6].

Модель особистості, за Ф. Грінштейном, додає до запропонованої ідеї такі аргументації: *по-перше*, політична реакція детермінована навколишнім оточенням, тому в центрі політики завжди стоять конкретні інтереси; *по-друге*, політика відтворює когнітивний зв'язок між минулим та майбутнім; *по-третє*, політична реакція є функцією доквілля актора. Отже, політика є лише механізмом експлікації інтересів певних соціальних груп (у нашому випадку еліти). Наступна модель, запропонована Янгом, доповнює модель Грінштейна в частині структури уявного світу людини, яка залучена до процесу формування й реалізації політики (рис. 4) [7]. Пояснюючи зміст своєї моделі, Ян пише: «Понад усе, саме конфлікт між образом і досвідом обумовлює створення акторами моделей такого світу, яким він міг би бути... Світ, який міг би бути, дає окремим акторам і виробникам політики стимул до дії, утвердження мети» [7].

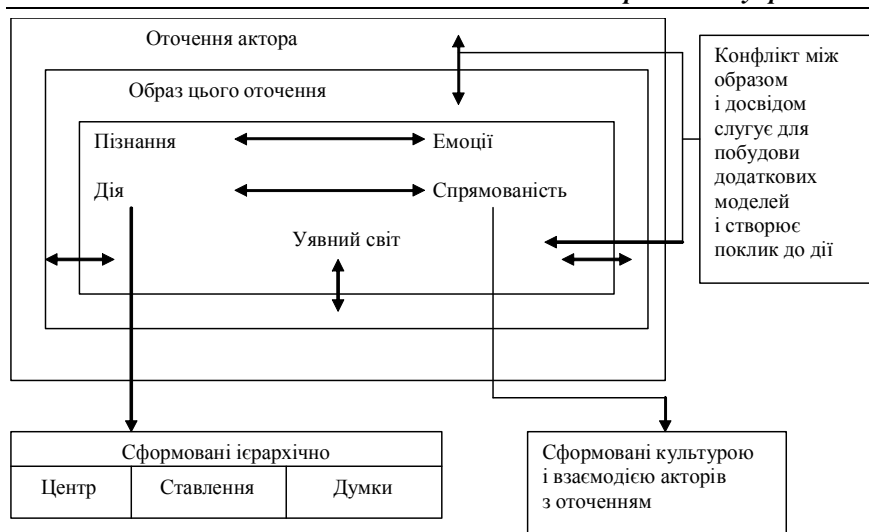


Рис. 4. Уявний світ виробника політики за Янгом

Доповнення нашої аргументації цією моделлю має на меті доведення двох тез, перша – сфера політики когнітивна за своїм змістом, вона є механізмом взаємозв'язку соціального світу із конкретною людиною; друга – уявний світ є об'єктивною реальністю політики, вона його моделює і втілює в буття суспільства. Отже, ми ще раз засвідчуємось у тому, що політика є механізмом експлікації інтересів еліт.

Задля логічного перекладу моделі «Чорної скриньки» Д. Істона на авторський зміст державної політики зобразимо її схематично (рис. 5).

З проведеного дослідження зробимо такі висновки:
 – еліта є представницькою частиною суспільства, що визначає вектори його розвитку на конкретному історичному етапі та посідає ключові позиції в системі соціальних ієрархій. Отже, основною метою її діяльності є забезпечення сталого та гармонійного розвитку суспільства, що існує у вимірах уявного світу і соціальної практики;
 – свою основну мету еліта реалізує через засоби політики (потреби і підтримки за Д. Істоном), обмежуючись при цьому інституційними структурами (правом, звичаями, нормами, традиціями), формуючи при цьому нові суспільні цінності, що в подальшому реалізуються в соціальній практиці й утворюють основу уявного світу.

Список використаних джерел

1. **Парсонс В.** Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу / В. Парсонс. – К. : Києво-Могилян. акад., 2006. – 520 с.
2. **Політологія** : підручник / Ю. М. Розенфельд, Л. М. Герасіна, Н. П. Осипова [та ін.]. – Х. : Право, 2001. – 398 с.
3. **Українська** еліта та її роль у державотворенні / за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 136 с.
4. **Хабермас Ю.** Філософський дискурс о модерне : пер. с нем. / Ю. Хабермас. – М. : Весь Мир, 2003. – 416 с.
5. **Easton D.** Political Science in the United States: Past and Present / D. Easton // Discipline and History. Political Science in the United States / J. Farr, R. Seidelman (eds). – 324 p.
6. **Greenstein F. I.** The Handbook of Political Science / F. I. Greenstein, N. W. Polsby. – 8 vol. – MA : Addison-Wesley, 1975.
7. **Young D.** Political Psychology: A Pluralistic Universe / D. Young // The Handbook of Political Psychology / Jeanne N. Knutson (ed.). – Jossey-Bass, 1973.

Надійшла до редколегії 07.05.13

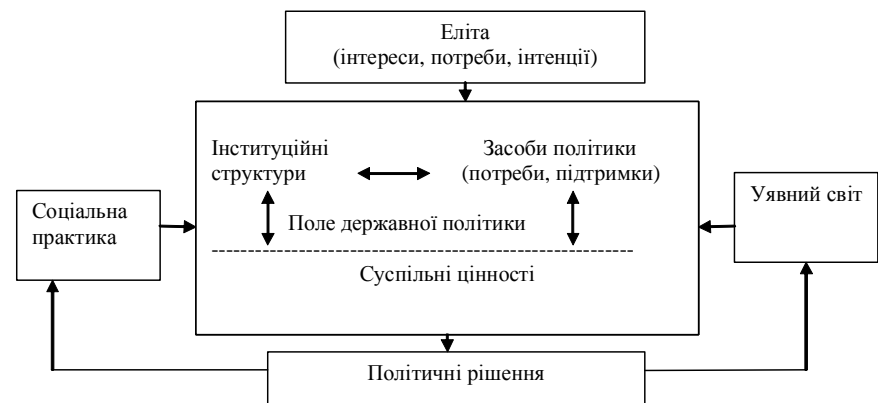


Рис. 5. Державна політика як механізм експлікації інтересів еліт

Надія ПАВЕЛКО

Класичний приватний університет

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХУВАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ

Розглядається система державного регулювання у сфері страхування сільськогосподарської продукції в Україні, яка забезпечує здійснення ефективної державної політики в цій сфері. Визначаються основні елементи механізму державного регулювання страхування сільськогосподарської продукції.

Ключові слова: державне регулювання, механізм державного регулювання, система, сільськогосподарська продукція, страховий ринок, страхування.

Надежда Павелко. Система государственного регулирования страхования сельскохозяйственной продукции в Украине

Рассматривается система государственного регулирования в сфере страхования сельскохозяйственной продукции в Украине, которая обеспечивает осуществление эффективной государственной политики в этой сфере. Определяются основные элементы механизма государственного регулирования страхования сельскохозяйственной продукции.

Ключевые слова: государственное регулирование, механизм государственного регулирования, система, сельскохозяйственная продукция, страховой рынок, страхование.

Nadiia Pavelko. The system of state regulation of insurance agricultural products in Ukraine

The system of state regulation in the insurance of agricultural products in Ukraine to ensure effective implementation of the state policy in this sphere is considered. The main elements of the mechanism of state regulation of insurance of agricultural products are identified.

Key words: government regulation, mechanism of state regulation, system, agricultural products, the insurance market, insurance.

Успішний розвиток системи страхування сільськогосподарської продукції в Україні більшою мірою залежить від стратегії й тактики регулювання економічних, політичних, соціальних процесів, які мають місце в механізмі державного регулювання аграрного сектору економіки України. Безпосередній вплив держави шляхом регулювання має здійснюватись за допомогою застосування організаційно-інформаційних методів (розробка нормативно-правової бази, стратегічної програми розвитку) та фінансової підтримки (формування реальних фінансових джерел для розвитку програм страхування, субсидування страхових премій тощо). Таким чином, держава займає ключове місце у сфері розвитку страхування сільськогосподарської продукції як координатор діяльності учасників системи страхування та як законодавець, що забезпечує правові засади страхування в аграрній сфері.

Вагомий внесок у дослідження теоретико-методологічних засад й окремих аспектів у сфері державного регулювання страхового ринку висвітлювалися в працях багатьох учених, серед яких В. Д. Базилевич, А. В. Василенко, О. Й. Жабинець, М. С. Жилкіна, С. С. Осадець, В. Й. Плиса, Р. Г. Соболев, О. Ф. Філонюк та ін. Але саме механізм державного регулювання страхування в аграрному секторі вивчений недостатньо. Слід зазначити, що проблема дослідження механізмів державного регулювання системи страхування сільськогосподарської продукції є доволі актуальною й потребує подальших досліджень.

Мета статті полягає в дослідженні особливостей системи державного регулювання страхування сільськогосподарської продукції та визначенні основних елементів механізму державного регулювання страхування в цій сфері.

Перехідна економіка підвищує ризикованість усіх сфер діяльності, що потребує активних заходів щодо формування ринку страхових послуг, дієвого, але виваженого втручання держави в процес реформування. Отже, об'єктивний процес розвитку страхового ринку зумовлює необхідність опрацювання та впровадження цілісного механізму державного регулювання та підтримки страхового бізнесу [4, с. 38]. У період становлення й розвитку сфери аграрного страхування в Україні держава є головним регулятором цієї системи. Ураховуючи те що уряд є виразником загального інтересу суспільства, а також те, що спостерігається певний брак довіри між аграрним і страховим сектором, саме уряду має належати головна роль в об'єднанні зусиль учасників аграрного страхування та збалансуванні їх інтересів [1, с. 12]. Отже, державне регулювання страхового ринку в аграрному секторі стосується всіх його учасників і процесів взаємодії між ними.

Вплив держави на страховий ринок здійснюється переважно шляхом формування законодавчої і нормативної бази діяльності учасників страхового ринку та передбачає вибір моделі державного регулювання. Вітчизняні та зарубіжні дослідники виділяють три моделі державного регулювання страхової діяльності [2; 3; 8] (таблиця).

Моделі державного регулювання страхового ринку

Континентальна	Ліберальна		Змішана
	Централізована	Децентралізована	
Німеччина, Швеція, Японія	Велика Британія	США	Франція
Заснована на жорсткій законодавчій регламентації і деталізації діяльності суб'єктів страхового ринку. Основні джерела права – закони та кодекси	Єдина система регулювання, страхові компанії дотримуються загальних правил і нормативів	Створює різні умови, в яких працюють страховики	Нормативна регламентація діяльності страховиків поєднана з гнучкими підходами, які дають можливість забезпечити достатній рівень конкуренції

Звісно, кожна країна розвиває свою унікальну систему, яка може відображати повністю або частково риси наведених моделей та власні особливості. Ступінь жорсткості або ліберальності визначається не інтенсивністю втручання держави у функціонування страхового ринку та діяльність страхових компаній, а ступенем контролю державних органів за дотриманням єдиних правил і норм усіма суб'єктами страхової діяльності. Найбільш доцільною та виправданою вважається континентальна модель державного регулювання, яку вважають більш жорсткою [9]. Так, А. В. Василенко [2] вважає, що система державного регулювання діяльності страхових компаній України еволюціонувала в напрямі континентальної моделі, та визнає її жорсткою. Але, на наш погляд, модель державного регулювання страхового ринку України займає проміжне місце між континентальною та змішаною моделями. Оскільки в Україні неодноразово змінюється центральний орган, що здійснює нагляд за страховою діяльністю, видаються ліцензії на кожний вид страхування, встановлюються чіткі вимоги до платоспроможності страховиків та при цьому забезпечуються умови вільної конкуренції на страховому ринку.

Слід зазначити, що необхідність державного регулювання страхування в аграрній сфері спричинена наявністю таких факторів:

- неприйняття страховими компаніями на страхування тих аграрних ризиків, які їм не вигідні;
- недостатній розвиток елементів інфраструктури, у послугах якої зацікавлені не окремі страховики, а ринок аграрного страхування загалом;
- некерована тарифна політика страхових компаній;
- страхові продукти й договори розроблені страховими компаніями без участі та врахування потреб аграріїв;
- перебільшені вимоги з надання документів, особливо під час настання страхового випадку;
- страхування має великі можливості інвестиційної діяльності, в якій зацікавлена держава.

Таким чином, основою державного регулювання у сфері страхування сільськогосподарської продукції має бути система методів, форм, інструментів регулювання, за допомогою яких державні органи впливатимуть на функціонування аграрного страхового ринку. На нашу думку, державне регулювання страхування сільськогосподарської продукції – це структурний елемент державного регулювання економіки, що забезпечує виконання законів та впорядковує дії між державою, страховиком і страхувальником з метою ефективного розвитку страхового ринку та відстоювання інтересів і прав його суб'єктів. Регулятивна функція держави в галузі страхування може виявлятися в різних формах: прийняття законодавчих актів, що регламентують страхування; встановлення пільг страховим організаціям для стимулювання їх діяльності; створення особливого правового механізму, який забезпечує нагляд за функціонуванням страхових організацій. До

системи заходів державного регулювання входять: реєстрація страхових організацій; ліцензування діяльності страхових організацій; нагляд за діяльністю страховиків та їх об'єднань [5].

З метою визначення сутності, мети та форм державного регулювання розглянемо систему державного регулювання страхування сільськогосподарської продукції в Україні (рис. 1). До форм державного регулювання належать: економічне адміністрування, інституційне регулювання, адміністративно-правове регулювання, програмування та планування. Економічне адміністрування полягає в державному фінансуванні програм страхування та виділенні субсидій для сплати страхової премії. Інституційне регулювання передбачає адміністративно-правове регулювання, яке може здійснюватися у формі страхового нагляду, ліцензування страхової діяльності, встановлення обов'язкових видів страхування. Адміністративно-правове регулювання виявляється в забезпеченні правовими нормами ефективного функціонування аграрного страхового ринку. Форма програмування та планування реалізується шляхом планування та прогнозування страхової діяльності, розробки програм подальшого розвитку страхування сільськогосподарської продукції в Україні. Регулювання фінансової діяльності страховика також відносять до однієї з форм системи державного регулювання, що полягає в контролі за платоспроможністю, інвестиційною діяльністю та ціноутворенням.



Рис. 1. Система державного регулювання страхування сільськогосподарської продукції

Належний рівень державного регулювання системи страхування сільськогосподарської продукції може бути забезпечений лише за умови ефективного функціонування його механізму. Суб'єктами механізму державного регулювання системи страхування сільськогосподарської продукції є: Кабінет Міністрів України, який забезпечує правове регулювання шляхом затвердження законодавчих норм функціонування ринку аграрного страхування; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, яка проводить державну реєстрацію, ліцензування страховиків та здійснює страховий нагляд; Міністерство аграрної політики та продовольства України, яке виконує функцію адміністратора системи шляхом координації та контролю діяльності у сфері страхування сільськогосподарської продукції. А об'єктами механізму державного регулювання системи страхування сільськогосподарської продукції є сільгосптоваровиробники та страхові організації (рис. 2).

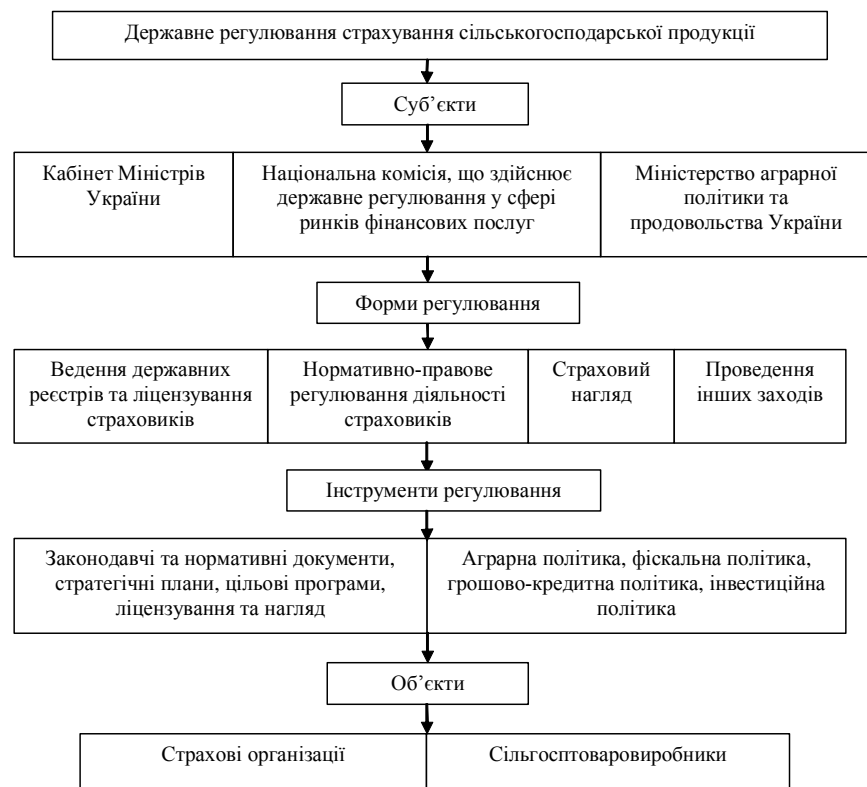


Рис. 2. Схема механізму державного регулювання страхування сільськогосподарської продукції в Україні

Зрозуміло, що основною метою функціонування механізму державного регулювання системи страхування сільськогосподарської продукції має бути забезпечення сприятливих умов для розвитку та функціонування ринку аграрного страхування, нагляду за фінансовим станом страховиків та додержання ними законодавства, захисту інтересів споживачів страхових послуг. Важливе місце у формуванні системи механізму державного регулювання посідають його елементи, що забезпечують цільовий вплив на об'єкти – форми та інструменти. Так, державне регулювання системи страхування сільськогосподарської продукції здійснюється у формі:

- ведення державних реєстрів страховиків та ліцензування діяльності з надання страхових послуг;
- нормативно-правового регулювання діяльності страховиків;
- нагляду за діяльністю страхових установ;
- застосування уповноваженими державними органами заходів впливу;
- проведення інших заходів з державного регулювання системи страхування сільськогосподарської продукції.

Таким чином, важливим моментом ефективної взаємодії між суб'єктами механізму державного регулювання системи страхування сільськогосподарської продукції є забезпечення належної співпраці і координованості дій між ними. Регулятивні та наглядові функції за діяльністю з надання послуг у сфері страхування взагалі та у сфері страхування сільськогосподарської продукції зокрема виконує Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг України. Вона забезпечує проведення державної політики у сфері страхування, у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства, у визначеному порядку вносить їх на розгляд Президенту України та Кабінету Міністрів України [7]. До основних функцій Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, а саме галузі страхування, входять такі: ведення єдиного державного реєстру страховиків; ліцензування; контроль за дотриманням законодавства; розробка нормативних та методичних документів; контроль за платоспроможністю страхових компаній; підготовка і перепідготовка кадрів; участь у міжнародному співробітництві; організаційно-методичне забезпечення проведення актуарних розрахунків [6].

Не менш важливе місце в системі регулювання страхового ринку будь-якої країни займають органи страхового нагляду, які мають статус державного органу виконавчої влади. В Україні функції страхового нагляду виконує Департамент страхового нагляду, який діє у структурі Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. Основними завданнями Департаменту страхового нагляду є:

забезпечення державного регулювання та нагляду за наданням послуг у сфері страхування та додержанням законодавства; участь у розробці й реалізації стратегії розвитку ринків фінансових послуг; захист прав споживачів послуг у сфері страхування тощо. Однією з головних проблем державного регулювання страхової діяльності є забезпечення наявності у страховика достатнього обсягу коштів, за рахунок яких він був би здатний виконати свої зобов'язання перед страхувальниками за будь-яких обставин, тобто забезпечити платоспроможність кожного конкретного страховика. Зареєстрована юридична особа набуває статусу страховика лише після видачі їй ліцензії на право здійснення страхової діяльності та внесення її до Державного реєстру страховиків. З огляду на мету держави щодо захисту фінансових інтересів страхувальників головною функцією Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг визначено ліцензування страхової діяльності. Таким чином, у разі порушення страхового законодавства ліцензія може бути відкликана.

Державне регулювання страхової діяльності в аграрному секторі економіки України здійснюється в таких напрямках:

- участь держави у сфері розвитку системи страхування в сільському господарстві;
- законодавче регулювання (прийняття законів і нормативно-правових актів);
- здійснення нагляду за функціонуванням ринку страхування сільськогосподарської продукції відповідно до загальнодержавних потреб;
- створення постійно діючої процедури аналізу, коректування і впровадження положень стратегії розвитку аграрного страхового ринку України;
- створення умов для розвитку конкурентоздатного страхового ринку й органів нагляду за ним.

Важливим аспектом ефективної діяльності існуючої організаційної структури державного регулювання у сфері страхування сільськогосподарської продукції є забезпечення належної співпраці й координованості між основними учасниками регулювання та визначення базових довгострокових цілей та орієнтирів. На нашу думку, основною проблемою у формуванні механізму державного регулювання системи страхування сільськогосподарської продукції є відсутність такого співробітництва та підходів до формування методики прогнозування розвитку страхового ринку в системі державного управління національною економікою; недостатньо обґрунтована роль страхування у забезпеченні національної продовольчої безпеки, відсутня ефективна державна аграрна політика та необґрунтовано механізм її реалізації на страховому ринку України. Зазначимо, що ефективність механізму державного регулювання системи страхування сільськогосподарської продукції в Україні може бути досягнута лише за умови дотримання принципів, що передбачають: захист

прав та інтересів учасників з боку держави, прозорість та доступність інформаційної бази, необхідної для прийняття рішень, підтримки добросовісної конкуренції, існування державного органу регулювання з чітко визначеними функціями і повноваженнями.

Отже, механізм державного регулювання страхування сільськогосподарської продукції – сукупність форм та інструментів, які забезпечують функціонування та регулювання страхової діяльності в аграрній сфері, а також захист прав та інтересів її суб'єктів. Ефективність функціонування цього механізму буде залежати від взаємоузгодженості державних органів, що здійснюють регулювання в цій сфері, та правильно визначених пріоритетів розвитку страхування сільськогосподарської продукції в Україні. Вважаємо, що насамперед слід визначити статус страхування сільськогосподарської продукції в забезпеченні продовольчої безпеки країни, удосконалити нормативні документи, які регулюють сферу аграрного страхування, відокремити структурний підрозділ у Міністерстві аграрної політики та продовольства в Україні, який буде надавати методичну допомогу Національній комісії, що здійснює регулювання у сфері ринків фінансових послуг, для розвитку специфічного ринку страхування – страхування сільськогосподарської продукції.

Предметом подальших розвідок стане розробка інституційних механізмів, які будуть спрямовані на розробку дієвого управлінського інструментарію, необхідного для державного регулювання страхування сільськогосподарської продукції.

Список використаних джерел

1. **Антипов В. І.** Страхування в Україні / В. І. Антипов, І. І. Сахар. – К. : Правові джерела, 2000. – 368 с.
2. **Василенко А. В.** Генезис державного регулювання страхового ринку України в контексті зарубіжного досвіду / А. В. Василенко // *Акт. пробл. економіки.* – 2006. – № 82 (62). – С. 14 – 22.
3. **Жабинець О. Й.** Державне регулювання страхової діяльності у контексті глобалізації світового страхового простору / О. Й. Жабинець // *Наук. вісн. НЛТУ України.* – 2008. – Вип. 18.10. – С. 187 – 194.
4. **Ковтун Н. В.** Сучасні тенденції розвитку страхової діяльності в Україні: макроекономічні і регіональні аспекти / Н. В. Ковтун // *Статистика України.* – 2006. – № 3. – С. 38.
5. **Плиса В. Й.** Модель державного регулювання страхового ринку в Україні / В. Й. Плиса, З. П. Плиса // *Наук. вісн. НЛТУ України.* – 2010. – Вип. 20.10. – С. 209 – 215.
6. **Положення** про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : Указ Президента України від 23 листоп. 2011 р. № 1070/2011 (п.3.5) / Верховна Рада України. – Режим доступу: www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1070/2011.
7. **Про фінансові** послуги та державне регулювання ринків фінансових

послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III / Верховна Рада України. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2664-14.

8. **Соболь Р. Г.** Сутність державного регулювання страхової діяльності в Україні / Р. Г. Соболь. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2009-1/doc/2/06.pdf.

9. **Страховий** ринок в Україні: стан, проблеми, перспективи : аналіт. доп. Центру Разумкова // Нац. безпека і оборона. – 2003. – № 6 (42). – С. 2 – 46.

Надійшла до редколегії 03.01.13

УДК 35.075.1

Наталія ДЯЧЕНКО

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

ПРОГНОЗНІ ОЦІНКИ ДИНАМІКИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Аналізується процес впровадження електронного урядування в Україні, його вплив на розбудову громадянського суспільства, на підвищення ефективності роботи органів державної влади; визначаються причини низьких темпів впровадження електронного урядування та можливості його активізації.

Ключові слова: прогнозно-аналітичні дослідження, електронне урядування, інформаційне суспільство, електронна демократія.

***Наталія Дяченко.* Прогнозные оценки динамики формирования электронного управления в Украине**

Анализируется процесс формирования электронного управления в Украине, его влияние на развитие гражданского общества, повышение эффективности работы органов государственной власти; определяются причины низких темпов внедрения электронного управления и возможности его активизации.

Ключевые слова: прогнозно-аналитические исследования, электронное управление, информационное общество, электронная демократия.

***Nataliia Dyachenko.* Prognostic assessment of dynamics implementation e-government in Ukraine**

The process of implementation of e-government in Ukraine, its influence on the development of civil society, improving the efficiency of public authorities is analyzed, defined reasons of the slow implementation of e-government and possibilities of its activity.

Key words: forecasting and analytical studies, e-government, information society, e-democracy.

Однією із загальних світових тенденцій сучасності є посилення впливу глобалізації майже на всі процеси суспільного буття, що обумовлює необхідність застосування зовсім інших підходів до державного управління і передбачає зростання ролі громадянського

суспільства, децентралізацію та демократизацію влади, активну участь громадян у політичних, соціальних та економічних процесах. Іншою загальною тенденцією є перехід світового суспільства до своєї наступної стадії розвитку – глобального інформаційного суспільства та суспільства знань, технологічною та технічною основою яких є інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ). Як влучно зауважив Деніел Белл: «Інформація стає стратегічним ресурсом і ініціатором трансформації постіндустріального суспільства» [8]. Унаслідок зростання кількості та рівня традиційних загроз особі, суспільству, державі, міжнародному суспільству в цілому, а також появи нових загроз, ускладнення їх взаємодії, світ стає все більш небезпечним та непередбачуваним, що обумовлює зростання ролі держави в інтересах забезпечення національної, регіональної та міжнародної безпеки та використання відмінних від традиційного урядування механізмів державного управління в умовах криз. Саме таким є електронне урядування.

Проблеми впровадження електронного урядування в Україні розглядаються в різних дослідженнях, серед яких доцільно виділити, зокрема, праці А. Семенченко, О. Голубоцького, С. Чукут, І. Клименка, В. Фурашева, Д. Ланде та інших науковців.

Мета статті – дослідити поточний стан впровадження електронного урядування в Україні та показати надзвичайну перспективність та ефективність електронного урядування як інструменту модернізації державної влади в Україні.

Електронне урядування є одним з інструментів розвитку громадянського суспільства, впровадження якого сприятиме створенню умов для відкритого і прозорого державного управління.

Електронне урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. Головною складовою електронного урядування є електронний уряд – єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання [4].

Електронне урядування – це:

- інформування громадян та бізнесу про діяльність державних органів на відомчих сайтах;
- надання державних послуг у режимі он-лайн;
- залучення громадян та бізнесу до обговорення та прийняття управлінських рішень;
- автоматизація діяльності окремих державних органів та міжвідомчої взаємодії;
- підконтрольність влади суспільству.

Для створення електронного уряду необхідні певні передумови, основними з яких є: поліпшення економічного клімату країни; підвищення ефективності роботи органів державної влади; реалізація ініціатив Президента України.

До базових елементів формування електронного уряду належать кадри та бюджет; політична воля на його створення; інформаційно-комунікаційна інфраструктура.

У зв'язку з тим що традиційно визначають три форми електронного урядування – взаємодія уряду з громадянами, уряду з бізнесом та різних органів державної влади між собою – упровадження електронного урядування спонукатиме до трансформації внутрішніх і зовнішніх відносин державних організацій на основі використання можливостей інформаційно-комунікаційних технологій з метою оптимізації державних послуг, підвищення рівня участі суспільства в питаннях державного управління та вдосконалення внутрішніх процесів. За умови належної реалізації електронне урядування дозволяє громадянам, підприємствам та організаціям отримувати послуги легше, швидше, прозоріше і дешевше.

Досвід свідчить, що впровадження електронного урядування зменшить корупцію та збільшить прозорість в органах влади; збільшить ефективність і дієвість органів державної влади; радикально змінить доступ до інформації та уряду; збільшить можливості для бідних верств населення; надасть можливість пропонувати послуги на запит громадян; посилить демократію.

Упровадження електронного урядування передбачає реалізацію послідовного, комплексного та індивідуалізованого підходу до надання державних послуг та інформації для населення. Це означає структурну перебудову функціонування державних органів і їх взаємодії з громадянами, організаціями та власними співробітниками. Впровадження електронного урядування – це складний процес, що вимагає значних фінансових витрат і вирішення цілого комплексу взаємозалежних політичних, правових, адміністративних і технологічних проблем.

Архітектурна модель електронного уряду включає онлайн-сервіси для громадян та бізнес-структур, об'єднані через єдиний портал, електронний документообіг в урядових та парламентських структурах, спільну для різних урядових структур базу даних для запобігання дублюванню інформації та повторним витратам, розгладжену інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру, засоби захисту інформації, засоби санкціонування доступу до інформації та операцій з нею [4].

Початок розвитку електронного урядування в нашій країні можна сміливо датувати далеким 1998 р., коли було прийнято Закон України «Про Національну програму інформатизації». Незважаючи на достатньо значний проміжок часу у 12 років електронне урядування в Україні все ще залишається на етапі становлення, бо, з одного боку, суспільство не розуміє переваг цього інструменту, а з іншого боку – державні структури не завжди зацікавлені в його запровадженні.

Президент і Кабінет Міністрів України, починаючи з 2002 р., розпочали реалізацію проекту електронного урядування. Пріоритетним завданням розвитку інформаційного суспільства є надання послуг шляхом використання електронної урядової системи, яка забезпечить комунікаційну взаємодію органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на основі сучасних комп'ютерних технологій. З цією метою була розроблена та прийнята національна стратегія побудови інформаційного суспільства – Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки», на основі якого уряд прийняв відповідний план щодо його втілення в життя.

Суть електронного уряду полягає у використанні віртуального простору для вдосконалення моделей надання послуг, підвищення ефективності функціонування органів влади й державних установ, зниження витрат на утримання державного апарату, тобто практичною суттю електронної форми уряду є об'єднання за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій усіх міністерств і відомств у єдиний комплекс із вищим ступенем інтегрування внутрішніх процесів і єдиним інтерфейсом із громадянином у вигляді веб-порталу електронного уряду.

Основою перетворень у державних та урядових структурах є готовність громадян використати можливості інформаційних технологій, оцінити їх переваги, застосувати їх у повсякденному житті, бізнесі, громадській та науковій діяльності, навчанні тощо. Цей процес має ініціюватися спільно трьома секторами – державним, громадським і бізнесовим [7, с. 2].

Електронне урядування тісно пов'язане з таким явищем, як електронна демократія, яка відображає можливість кожного брати участь у формуванні та реалізації державної політики, прийнятті рішень органами влади, використовуючи при цьому інформаційні технології для двостороннього інтерактивного зв'язку між державою (органами влади) та громадянами.

Упровадження електронного урядування є нагальною потребою в ході реформування державного управління у зв'язку із наявністю таких першочергових завдань, як необхідність підвищення: рівня довіри суспільства до влади, якості державних послуг, зниження витрат на утримання державного апарату.

Суть електронної демократії зводиться до використання інформаційних технологій з метою посилення демократичних процесів в умовах існування представницької демократії. Мета електронної демократії полягає у забезпеченні безпосередньої участі громадськості в прийнятті рішень, можливості впливати на формування і реалізацію державної політики, вирішенні питань місцевого значення, посиленні прозорості та підзвітності органів влади громадянам. Також електронна демократія включає в себе електронні вибори як елемент представницької демократії [7].

Створення й функціонування електронного уряду повинно відбуватися поетапно (таблиця).

Етапи створення й функціонування електронного уряду

Етап	Доступні послуги	Засоби функціонування
Створення інфраструктури	Використання інтерактивних засобів програмних модулів	Базова мережна інфраструктура і центр оброблення даних
Розвиток програмних модулів	Основні процедури держави, призначені для громадянина	Зовнішні мережі та центр оброблення даних
Розвиненість програмних модулів	Централізоване обслуговування громадянина в «єдиному вікні»	Єдиний веб-портал та програмні модулі, призначені для самообслуговування
Реформування надаваних послуг	Електронне урядування, орієнтоване на громадянина	Структура бізнесу та органів державної влади, реорганізовані відповідно до нової концепції е-врядування

У Концепції розвитку електронного урядування України зазначено, що метою впровадження е-урядування в Україні є розвиток електронної демократії задля досягнення європейських стандартів якості електронних державних послуг, відкритості та прозорості влади для людини та громадянина, громадських організацій, бізнесу [5]. На цьому шляху втілення Концепції електронного врядування вже маємо певні досягнення:

- упровадження новітніх конкурентоспроможних ІКТ в усі сфери суспільного життя, зокрема в економіку України, діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, сферу бізнесу та повсякденне життя пересічних громадян;
- забезпечення комп'ютерної та інформаційної грамотності населення, насамперед шляхом створення системи освіти, орієнтованої на використання новітніх ІКТ у формуванні всебічно розвиненої особистості;
- розвиток національної інформаційної інфраструктури та її інтеграція зі світовою інфраструктурою;
- державна підтримка нових «електронних» секторів економіки (торгівлі, фінансових і банківських послуг тощо);
- створення загальнодержавних інформаційних систем, насамперед у сферах охорони здоров'я, освіти, науки, культури, охорони довкілля;
- збереження культурної спадщини України шляхом її електронного документування;
- державна підтримка використання новітніх ІКТ засобами масової інформації;
- прийняття необхідних законодавчих актів для використання ІКТ для вдосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, становлення електронних форм взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами;
- активізація участі регіонів у процесах становлення інформаційного суспільства шляхом децентралізації та підтримки регіональних і місцевих ініціатив;

– захист інформаційних прав громадян, насамперед щодо доступності інформації, захисту інформації про особу, підтримки демократичних інститутів та мінімізації ризику «інформаційної нерівності»;

- удосконалення законодавства з регулювання інформаційних відносин;
- поліпшення стану інформаційної безпеки в умовах використання новітніх ІКТ;
- прийняття законів «Про захист персональних даних», «Про загальнодержавну програму впровадження електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису»;
- ратифікація Верховною Радою України Конвенції «Про кіберзлочинність»;
- прийняття урядом України Програми впровадження цифрового телебачення;
- створення Громадська рада з питань ІКТ;
- створення майже 100 пунктів доступу населення до послуг ІКТ.

Проте реалізації ідеї е-демократії в Україні протидіє кілька факторів: низький освітній рівень молоді, яка звертається до мережі Інтернет; низький рівень політичної активності молоді порівняно з іншими віковими групами громадян; складний процес адаптації людей похилого віку до соціальних інновацій; надання переваг освіченими громадянами соціальної, а не політичної активності, зокрема бізнес-активності, яка в Україні з політикою несумісна [6, с. 38].

Ми маємо унікальну ситуацію – на сьогодні створені майже всі необхідні законодавчі й технічні умови, нагромаджено великий досвід комерційними та, що дуже важливо, державними структурами для впровадження справжнього електронного документообігу та електронного цифрового підпису. Перехід органів виконавчої влади до міжвідомчого електронного документообігу дозволить забезпечити фактично миттєву передачу документів, підписаних електронним цифровим підписом керівників органів виконавчої влади всім адресатам у будь-якій точці країни, контролювати виконання завдань, отримувати звіти про виконання, вносити корективи та приймати важливі рішення в реальному режимі часу, зберігаючи при цьому всю інформацію про хід виконання в архівах документів органів виконавчої влади.

За наявності відповідних каналів зв'язку передача документів буде здійснюватись за декілька хвилин. Уже існують відповідні захищені канали зв'язку, розроблена та відпрацьована технологія обміну документами. Документи, які будуть підписані персональними електронними підписами керівників, матимуть юридичну силу, як і паперові копії, підписані власноруч [1].

Для переходу від паперового документообігу до електронного необхідно буде пройти етап змішаного електронно-паперового

документообігу. Уже функціонує та постійно вдосконалюється Єдиний веб-портал органів виконавчої влади та Єдина серверна платформа (Датацентр). Інформацією Єдиного веб-порталу користуються понад 500 тис. відвідувачів щомісяця. Забезпечується його подальший розвиток, інформаційне наповнення, інтеграція до нього веб-сайтів органів виконавчої влади та ведеться робота щодо організації надання інформаційних та інших послуг населенню з використанням мережі Інтернет, успішно функціонують інформаційно-пошукова система Верховної Ради України та фрагменти систем електронного документообігу ряду відомств. Національне агентство України з питань державної служби розробляє єдиний реєстр державних послуг, Національний банк України продовжує запровадження національної системи масових електронних платежів.

У межах виконання Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки» реалізовано кілька успішних регіональних та національних проектів з упровадження технологій електронного урядування. Зокрема, проект «Електронне міністерство» на базі Національного агентства України з питань державної служби, у межах якого запроваджено електронний документообіг у всіх підрозділах відомства, проект «Електронне село» Дніпропетровської обласної ради, «Електронна митниця» та ін.

У Кіровограді створено Центр надання адміністративних послуг. Протягом 2012 р. за отриманням адміністративних послуг до Центру звернулись більше ніж 45 000 осіб, прийнято 32 889 письмових заяв. Центром надаються 141 адміністративна послуга (60 документів дозвільного характеру, 81 адміністративна послуга); до роботи залучено 18 територіальних дозвільних органів та 13 виконавчих органів міської ради. Прийом громадян ведеться лише через електронну систему керування чергою. Державні адміністратори підключені до загальнодержавної електронної системи документообігу (реєстру документів дозвільного характеру). У Вінниці створено Центр Адміністративних послуг «Прозорий офіс».

В електронному вигляді приймають звітності від клієнтів податкова адміністрація, пенсійний фонд, фонд зайнятості та ряд інших відомств. У 2008 р. реалізовано проект зі створення Регіонального центру розвитку електронного урядування в Автономній Республіці Крим. За глобальним індексом конкурентоспроможності у 2011 – 2012 рр. Україна посіла 82-е місце зі 142 країн, за індексом технологічної готовності – 82-е місце зі 142 країн, за індексом мережної готовності – 75-е місце зі 142 країн, е-готовністю уряду – 122-е місце зі 138 країн, за використанням урядом ІКТ – 75-е місце зі 138 країн, індексом електронного уряду ООН 2012 – 68-е місце зі 193 країн.

Досвід країн із розвинутою економікою демонструє необхідність переходу від відомчої орієнтації діяльності держави до орієнтації на

потреби й завдання громадян. В Україні, на жаль, мають місце спроби застосувати інноваційний інструмент електронного урядування до бюрократизованого державного устрою. Результатом є низькі темпи впровадження електронного урядування внаслідок несприйняття бюрократичною машиною явища, покликаного її знищити.

Аналіз стану електронного урядування показав, що перепонами на шляху до ефективного впровадження електронного урядування є: відсутність політичної волі; недосконалість нормативно-правового забезпечення; низький рівень фінансування та ефективності використання наявних ресурсів; низький рівень інформатизації окремих галузей економіки та регіонів; недостатній рівень володіння ІТК серед державних службовців та громадян у цілому; низька популярність е-урядування серед населення. Отже, необхідною умовою розбудови громадянського суспільства, усунення можливостей для проявів бюрократії, підвищення рівня довіри населення до влади є впровадження електронного урядування.

Основні тенденції розвитку нашого суспільства обумовлюють постійне підвищення ролі різних видів прогнозно-аналітичних досліджень. Причому це зростання спостерігається як у сфері розробки технологій, так і в підвищенні попиту на них. Водночас прогрес у сфері сучасних інформаційних технологій відкриває широкі перспективи інструментального забезпечення таких потреб [2]. Однак існує ряд технічних труднощів, що гальмують ефективне впровадження систем, орієнтованих на виконання прогнозно-аналітичних досліджень. Одна з основних проблем полягає у відсутності стабільних джерел даних в обсягах, що дозволяють застосовувати розвинені статистичні методи обробки інформації.

Тому з метою впровадження електронного урядування необхідно вирішити ряд завдань:

- привести фінансування у відповідність до вже існуючих розпорядчих документів;
- удосконалити нормативно-правову базу;
- привести у відповідний стан інформатизацію окремих галузей економіки та регіонів;
- запровадити програми з підвищення рівня володіння ІТК серед державних службовців та громадян у цілому;
- посилити роз'яснювальну роботу серед населення про переваги електронного урядування для вирішення власних питань та як важеля контролю та впливу на роботу установ.

Тільки якісно побудована система електронного урядування позитивно впливатиме на загальний хід і наслідки проведення подальших радикальних перетворень в українському суспільстві, а саме: соціальної та економічної реформи, розбудови соціальної держави з впливовими інституціями громадянського суспільства, особливо з тих питань, де велике

значення мають методи та форми взаємодії органів державного управління з населенням, бізнес-організаціями та громадськими організаціями.

Список використаних джерел

1. **Голобуцкий А.** Цифровая демократия: реалии и перспективы / А. Голобуцкий // Электронное правительство и электронная демократия : сб. докладов. II Междунар. конф., Киев. 12 апр. 2002 г. – К., 2002. – С. 37 – 39.
2. **Електронне** інформаційне суспільство України: погляд у сьогодення і майбутнє : монографія / [В. М. Фурашев, Д. В. Ланде, О. М. Григор'єв, О. В. Фурашев]. – К. : Інжинірінг, 2005. – 164 с.
3. **Електронний** уряд : наук.-практ. довід. / уклад. С. А. Чукут, І. В. Клименко, К. О. Линьов ; за заг. ред. С. А. Чукут. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.
4. **Конституція** України : Закон України : прийнятий 28 черв. 1996 р. № 254к/96 ВР // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. **Концепція** розвитку електронного урядування в Україні від 13 жовт. 2010 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
6. **Про електронний** цифровий підпис : Закон України від 22 трав. 2003 р. № 852-IV // Відом. Верховної Ради України, 2003. – № 36. – Ст. 276.
7. **Семенченко А. І.** Концептуальні засади розвитку електронного урядування в Україні / А. І. Семенченко. – К., 2009. – 82 с.
8. **Bell D.** The social Frameworks of the Information Society / D. Bell. – N. Y. : MIT Press, 1979. – P. 500 – 549.

Надійшла до редколегії 13.01.12

УДК 37.014.5

Віктор ШВИДУН

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ ПЕДАГОГІЧНОЇ ОСВІТИ КРАЇН ЄВРОПИ

Проводиться порівняльно-педагогічне дослідження державного управління розвитком післядипломної педагогічної освіти країн Європи в контексті виокремлення позитивного досвіду та його застосування в умовах подальшого реформування системи освіти України.

Ключові слова: державне управління, післядипломна педагогічна освіта, компетенції, реформування, педагогічна діяльність, інтеграційні процеси.

Виктор Швидун. Особенности государственного управления развитием последипломного педагогического образования стран Европы

© Швидун В. М., 2013

142

Проводится сравнительно-педагогическое исследование государственного управления развитием последиplomного педагогического образования стран Европы в контексте выделения положительного опыта и его применения в условиях дальнейшего реформирования системы образования Украины.

Ключевые слова: государственное управление, последиplomное педагогическое образование, компетенции, реформирование, педагогическая деятельность, интеграционные процессы.

Victor Shvidun. Public administration features of the development of continuing pedagogical education in European countries

The comparative study of public and educational development management service teacher education in Europe in the context of the separation of positive experience and use it in further reforming the education system of Ukraine are carried out.

Key words: governance, postgraduate teacher education, competence, reform, educational activities, integration processes.

Сучасний розвиток суспільства передбачає теоретичне осмислення та якісне оновлення післядипломної педагогічної освіти як складової системи неперервної педагогічної освіти. Нормативні документи, зокрема, Державна національна програма «Освіта (Україна ХХІ століття)», Закони України «Про освіту», «Про загальну середню освіту», «Про вищу освіту», програма «Вчитель» визначають необхідність постійного підвищення професійного розвитку педагогічних працівників, оскільки в умовах інформаційного суспільства висока якість освіти безпосередньо залежить від компетентностей педагога та його здатності освоювати не лише великий обсяг інформації, але й виконувати нові ролі.

Існує значна кількість досліджень з проблем аналізу особливостей державного управління розвитком післядипломної педагогічної освіти країн Європи. Серед них, зокрема, доцільно виділити роботи В. Вікторова, Т. Вакуленка, В. Дивака, О. Козлової, С. Крисюка, М. Романенка, С. Синенко та ін. Зазначаючи значний доробок учених у багатоаспектний аналіз даного питання, вважаємо за доцільне продовжити виокремлення позитивних тенденцій державного управління зазначеною галуззю освіти країн Європи в контексті продовження модернізації системи навчання дорослих України.

Мета статті полягає у здійсненні порівняльного аналізу розвитку системи державного управління післядипломною педагогічною освітою країн Європи, визначенні перспектив модернізації даної галузі освіти України в умовах інтеграції освітніх систем та подальшого реформування.

Аналіз особливостей державного управління розвитком післядипломної педагогічної освіти країн Європи вважаємо за доцільне розпочати з історичного аспекту. У статті «Періодизація розвитку системи державного управління післядипломною педагогічною освітою в Україні» нами зроблено висновок про те, що на території України та в Радянському Союзі становлення зазначеної системи відбувалося, фактично, з 1917 р. [4]. У своєму дослідженні «Розвиток післядипломної

143

педагогічної освіти в країнах Західної Європи (Англія, Франція, Німеччина)» С. Синенко зазначає, що «... увага до післядипломної освіти педагогів у Західній Європі почала з'являтися лише в кінці 60-х – середині 70-х рр. XX ст. Імпульсом щодо цього були Рекомендації МОП/ЮНЕСКО про становище вчителів (1966 р.), а також Рекомендації 35-ї сесії Міжнародної конференції освіти (МОК) стосовно зміни ролі вчителів і впливу цього процесу на підготовку та підвищення кваліфікації вчителів (1975 р.)» [2, с. 24 – 25]. На основі аналізу даних Євпропейської мережі інформації і документації в галузі освіти можна зробити висновок, що в деяких країнах, зокрема Бельгії, Нідерландах, Австрії, Португалії, Іспанії, Фінляндії становлення системи державного управління післядипломною педагогічною освітою здійснювалось у два етапи: неформальний та організаційно і законодавчо сформований [7].

Значна увага розвитку післядипломної педагогічної освіти країн Західної Європи почала приділятися після 15-ї сесії Постійної конференції міністрів освіти європейських країн, що відбувалася у 1987 р., під час роботи якої увага була сконцентрована на темі «Нові виклики вчителям і їх освіті». Зокрема, було зазначено, що вчителі мають вирішальний вплив на якість освіти та формування світогляду підростаючого покоління, а тому необхідно надавати їм усебічну підтримку з метою підвищення ефективності викладання. Рекомендації конференції передбачали конкретні шляхи реалізації цього положення:

- «– покращення іміджу викладацької діяльності як професії та вдосконалення відбору кандидатів на педагогічні професії;
- посилення наголосу на навчальну практику і спрямування студентів педагогічних спеціальностей на індивідуальну та соціальну роботу;
- розвиток консультативних служб для випускників педагогічних навчальних закладів стосовно початку їх професійної кар'єри;
- утвердження базової та післядипломної підготовки вчителів як інтегрованої в цілому форми постійної освіти;
- збільшення відповідальності вчителів щодо оцінки їх власної праці, усунення недоліків у педагогічній діяльності за допомогою системи післядипломної освіти» [8, р. 5]

На конференції Ради Європи «Стратегії освітньої реформи: від концепції – до дії» (1999 р.) головна увага акцентувалася на конкретизації поняття «європейський вимір в освіті» як пріоритетному в умовах здійснення практичних дій щодо підготовки та підвищення кваліфікації вчителів Європи, а також визначалося, що воно, зокрема, передбачає реалізацію педагогами таких принципів:

- «– розуміння, переборення упередженого ставлення й визнання спільних інтересів представників різних країн та культур, повага до їх різноманітності;
- відкритості різним культурам при збереженні культурної самобутності кожної особистості;

- поваги до юридичних зобов'язань та юридичних рішень у рамках прав людини;
- бажання гармонійно співіснувати та йти на компроміси, що дозволяють примирити інтереси різних сторін;
- захист свободи, плюралістичної демократії, прав людини та справедливості;
- розвиток системи виробництва та економічних обмінів між державами, які є факторами індивідуального й суспільного благополуччя, політичної стабільності;
- збереження екологічної рівноваги в Європі та світі;
- збереження миру в Європі та світі» [10, р. 123 – 124].

Ці зміни в галузі післядипломної педагогічної освіти відображаються в нормативних документах усіх європейських країн, проте експерти Ради Європи (проект «Післядипломна підготовка вчителів у країнах Європейського Союзу і Європейської економічної зони») зазначають, що «... законодавча база післядипломної освіти в країнах Європейського Союзу потребує більшої визначеності і змін, передусім стосовно мети, завдань і принципів післядипломної освіти педагогів» [7].

Ще однією особливістю державного управління післядипломною педагогічною освітою країн Європи є організація процедури підвищення кваліфікації педагогічних працівників. На території України підвищення кваліфікації для вчителів, які працюють, є обов'язковою умовою й фінансується за рахунок державного (місцевого) бюджету. Зокрема, пункт 1.7 «Типового положення про атестацію педагогічних працівників», затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 6 жовтня 2010 р. № 930, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 14 грудня 2010 р. за № 1255/18550 передбачає, що «... умовою чергової атестації педагогічних працівників є обов'язкове проходження не рідше одного разу на п'ять років підвищення кваліфікації на засадах вільного вибору форм навчання, програм і навчальних закладів» [3].

У законодавстві всіх західноєвропейських країн підвищення кваліфікації для вчителів є не обов'язком, а правом, однак його реалізація досить обмежена з кількох причин:

- фінансової (частина держав Європи – Великобританія, Ірландія, Нідерланди, Бельгія, Португалія – не передбачають державного фінансування підвищення кваліфікації вчителів і не беруть участі у відшкодуванні затрачених на навчання вчителів, що працюють, коштів);
- практичної – продовження навчання для педагогів-практиків є ефективним лише у випадку самоусвідомлення вчителем необхідності у підвищенні кваліфікації з вільним вибором місця та форм навчання.

Наступний аспект, на якому вважаємо за доцільне зупинитися, є напрями післядипломної педагогічної освіти, які, на думку авторів дослідницького проекту «Підготовка вчителів у Європі: проблеми і тенденції», виконаного

за підтримки Ради Європи у 1994 р., поділяються на загальноєвропейські та національні. Зокрема, до загальноєвропейських віднесено такі:

- підготовка вчителів до включення в освітню реформу;
- консолідація організаційних структур у сфері післядипломної освіти та раціоналізація національних систем післядипломної освіти;
- підвищення якості післядипломної освіти, посилена увага до підготовки викладачів системи післядипломної педагогічної освіти;
- заохочення до спільних європейських заходів та дій у сфері післядипломної педагогічної освіти.

Певна відмінність у національних напрямках післядипломної педагогічної освіти пояснюється кількома причинами:

- місцем, яке відводиться системі післядипломної педагогічної освіти в системі освіти в цілому та темпами здійснення освітніх реформ;
- різним статусом та роллю вчителя в державі;
- економічними умовами конкретної держави [6, р. 45 – 46].

Стратегії розвитку післядипломної педагогічної освіти країн Європи умовно поділяються на управлінську та інтеграційну (поєднання базової освіти з післядипломною). Суть управлінської стратегії полягає в контролі процесу навчання та роботи вчителя:

- контрольований вступ до вищого педагогічного навчального закладу;
- видача відповідного диплому;
- прийняття на роботу та звільнення;
- моніторинг діяльності вчителя тощо.

Ця стратегія має свої відмінності в різних країнах через наявність двох систем управління освітою: централізованої та децентралізованої. Процеси децентралізації в системі освіти є провідною сучасною тенденцією в країнах Європи й безпосередньо впливають на державне управління післядипломною педагогічною освітою, оскільки під час підвищення кваліфікації вчителі ознайомлюються з педагогічним менеджментом, вони отримують теоретичну та практичну допомогу в умовах збільшення своєї участі в процесі управління навчальним закладом, які отримують усе більшу фінансову, управлінську, педагогічну автономію. Також децентралізація призводить до різноманітності моделей професійної підготовки вчителя та підвищення його кваліфікації.

У державах із централізованою системою управління, наприклад на території Франції, післядипломна педагогічна освіта є автономною від базової підготовки вчителів; увага акцентується переважно на ознайомленні слухачів курсів підвищення кваліфікації зі змінами в навчальних програмах. Досить часто таку модель критикують через низьку ефективність та «... соціально-утилітарну спрямованість на предмет, а не на учня» [9, р. 506].

Інтеграційна тенденція в країнах Європи характеризується спрямуванням державного управління післядипломною педагогічною освітою з кінця ХХ ст. на реалізацію висновків міжнародного наукового

дослідження «Післядипломна підготовка вчителів у двадцяти країнах Європейської Спільноти», згідно з якими розширюється концепція підготовки вчителів у контексті неперервного професійного розвитку, коли підвищення кваліфікації педагога розглядається як продовження професійного зростання на основі вимог суспільства до вчителя [5, р. 61], оскільки традиційно базова та післядипломна освіта існували окремо, виконуючи різні функції.

Аналізуючи особливості державного управління післядипломною педагогічною освітою країн Європи, слід відзначити, що незважаючи на певні відмінності в організації цієї галузі освіти простежуються загальноєвропейські підходи. Зокрема, ми погоджуємось із висновком С. Синенко про те, що вони включають:

«1) особистісний і професійний розвиток учителів (оновлення базових знань і навчальних умінь у предметній галузі; отримання нових навчальних навичок; постійне вдосконалення методики викладання; перехід до нових методів навчання тощо);

2) покращення якості освітніх систем та їх педагогічного забезпечення (заохочення до міждисциплінарності та взаємодії; сприяння інноваціям; підготовка до педагогічного управління, вирішення проблем; послідовна реалізація педагогічних пріоритетів тощо);

3) взаємодія між освітою і суспільством (стимулювання стосунків із діловими фірмами; тісніше єднання системи освіти і економіки; вивчення економічних і соціальних факторів впливу на поведінку молоді; полегшення адаптації до соціальних і культурних змін тощо)» [2, с. 38].

У системі післядипломної педагогічної освіти України, на нашу думку, залишаються невирішеними ряд проблем. В умовах інформаційного суспільства та зростанні вимог суспільства до вчителя набувають поширення диверсифіковані форми підвищення кваліфікації педагогів, зокрема очно-заочна та дистанційна, вводяться елементи кредитно-модульної системи, запроваджуються сучасні інформаційно-комунікативні технології, але, як зазначає В. Пінчук «... локальні неповні інноваційні перетворення не можуть дати позитивного результату. Некритичне чи еkleктичне застосування інновацій поряд з традиційними методами може призвести до дискредитації ідеї ефективної інноватики» [1, с. 91].

Вирішення даної проблеми вважаємо можливим за умови кардинального оновлення функцій, змісту та організаційних форм системи післядипломної педагогічної освіти України після прийняття Закону України «Про післядипломну освіту» та розробки Державних стандартів післядипломної педагогічної освіти і багатоваріантних програм підвищення кваліфікації педагогічних працівників, що будуть реалізовуватися за допомогою різних форм навчання – денної, очно-заочної, дистанційної, самоосвітньої діяльності тощо за умови надання можливості вчителю самостійного вибору форми та місця навчання.

Також під час подальшого реформування системи державного

управління післядипломною педагогічною освітою України вважаємо за доцільне застосувати досвід країн Європи у фінансуванні даної галузі, який залежить від системи управління – децентралізованої чи централізованої. Наприклад, у країнах із децентралізованим управлінням провідною є подвійна тенденція: як фінансування закладів післядипломної педагогічної освіти безпосередньо місцевою владою та загальноосвітніми навчальними закладами, так і з боку центральних органів влади. За наявності централізованої системи управління (притаманної й Україні) фінансування здійснюється центральними органами влади – міністерством освіти та іншими міністерствами. У державах федеративного устрою (наприклад, Німеччині) частина видатків на підвищення кваліфікації вчителів покладається на суб'єктів федерації.

Таким чином, проаналізувавши особливості державного управління післядипломною педагогічною освітою країн Європи, ми дійшли певних висновків. У державах Європи традиційно склалися два підходи до організації системи державного управління післядипломною педагогічною освітою: загальноєвропейський та державний, які суттєво впливають на функціонування галузі. Також є певні відмінності в організації системи підвищення кваліфікації вчителів, пов'язані з наявністю двох моделей управління – централізованою та децентралізованою, що призводить до диверсифікації форм організації безперервного навчання і фінансування закладів післядипломної педагогічної освіти.

В Україні, за умови продовження реформування системи державного управління системою освіти в цілому та післядипломною педагогічною зокрема, на нашу думку, доцільно звернути увагу на модернізацію нормативно-правової бази – прийняти Закон України «Про післядипломну освіту»; розробити Державні стандарти післядипломної педагогічної освіти і багатоваріантні програми підвищення кваліфікації педагогічних працівників та вдосконалити механізми фінансування галузі.

Подальші дослідження будуть спрямовані на аналіз досвіду впровадження інновацій у практику роботи закладів післядипломної педагогічної освіти країн Європи.

Список використаних джерел

1. **Пінчук В. М.** Інноваційні процеси – підґрунтя проектування нових освітніх технологій / В. М. Пінчук // Освіта і управління. – 1998. – Т. 2. – № 3. – С. 88 – 97.
2. **Синенко С. І.** Розвиток післядипломної педагогічної освіти в країнах Західної Європи (Англія, Франція, Німеччина): дис. ... канд. пед. наук: 13.00.04 / Синенко Світлана Іванівна. – К., 2002. – 269 с.
3. **Типове** положення про атестацію педагогічних працівників. – Режим доступу: www.zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1255-10.
4. **Швидун В. М.** Періодизація розвитку системи державного управління післядипломною педагогічною освітою в Україні / В. М. Швидун // Держ. упр. та місц. самоврядування: зб. наук. пр. – Д., 2011. – Вип. 4 (11). – С. 31 – 40.

5. **Blackburn V.** The In-Service Training of Teachers in the Twelve Member States of the European Community / V. Blackburn, C. Moisan. – Maastricht : Presses Interuniversitaires Europeennes, 1987. – 97 p.

6. **Handbook** of Teacher Training in Europe: Issues and Trends / M. Galton, B. Moon (eds.). – London : David Fulton Publishers, 1994. – 227 p.

7. **In-Service** Training of Teachers in the European Union and the EFTA/EEA Countries. – Access mode : www.eurydice.org.

8. **New Challenges** for Teachers and their Education: national reports on teacher education. – Strasbourg : Council of Europe, MED-15-4, 1987.

9. **Rust Val D.** Educational Reform in Norway and in England and Wales. A Corporatist Interpretation / Val D. Rust, K. Blartmore // Comparative Education Review. – 1990. – November. – P. 500 – 522.

10. **Strategies** for educational reform: from concept to realization // Introductory paper by Jean-Michel Leclercq. General report by Pierre Laderriere. – Strasbourg : Council for Cultural Cooperation, 1999. – 177 p.

Надійшла до редколегії 15.02.13

УДК 35

Василина ЛЕЩЕНКО, Анна ДЕРГАЧ
Національна академія державного управління
при Президентові України

ПРАВОВІ АСПЕКТИ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Розглядаються правові аспекти міграційної політики в Україні. Аналізуються сутність та основні напрями правового регулювання міграційних процесів, визначаються основні нормативно-правові акти в цій сфері.

Ключові слова: міграція, міграційна політика, правові аспекти, права людини, національна безпека.

Василина Лещенко, Анна Дергач. Правовые аспекты миграционной политики в Украине

Рассматриваются правовые аспекты миграционной политики в Украине. Анализируются сущность и основные направления правового регулирования миграционных процессов, определяются основные нормативно-правовые акты в этой сфере.

Ключевые слова: миграция, миграционные аспекты, правовые аспекты, права человека, национальная безопасность.

Vasylyna Leshchenko, Anna Derhach. Legal aspects of migration policy in Ukraine in Ukraine

Migration policy issues in Ukraine are considered. The matter and main directions of migration policy legal regulation in this sphere are analyzed.

Key words: migration, migration policy, legal aspects, human rights, national security.

Міграція як атрибут суспільного життя відіграє значну роль у розвитку

© Лещенко В. В., Дергач А. В., 2013

країн та регіонів, формуванні кількісного та етнічного складу населення. Стратегією національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється» визначено, що недосконалість міграційної політики держави, неефективність системи державного регулювання міграційних процесів може бути безпосереднім зовнішнім викликом національній безпеці країни [17]. Ураховуючи значний вплив міграційних відносин на процеси розвитку сучасного українського суспільства, зазначимо, що створення належних правових засад для поліпшення управління міграційними процесами є актуальним завданням державної політики України.

Питанням вивчення міграційних процесів присвячено роботи відомих науковців. Зокрема, першою фундаментальною працею, присвяченою дослідженням міграційних переміщень, був навчальний посібник О. Піскуна «Основи міграційного права: порівняльний аналіз» (1998 р.) [5]. Велике значення для популяризації проблеми міграції мало видання енциклопедії «Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри (понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика)» за редакцією Ю. Римаренка (1998 р.) [3]. Першим підручником з міграційного права в системі вищої юридичної освіти України, написаним на основі вивчення проблем правового регулювання міграційних процесів, їх розвитку, починаючи з часу прийняття Декларації про Державний суверенітет 1990 р. і до сьогодні, став підручник С. Чеховича «Міграційне право України» (2003 р.) [20]. Особливо слід відзначити праці О. Бандурки, І. Гарної, О. Малиновської, С. Мосьондза, В. Олефіра, В. Столбового з дослідження міграційних процесів та розробки питань, пов'язаних з їх державним регулюванням. У перелічених роботах, зокрема, зазначено, що формування міграційної політики України, адекватної сучасним вимогам, перетворюється на завдання стратегічного значення, від успішного вирішення якого багато в чому залежатиме подальший розвиток держави.

Складність і комплексність міграційних питань потребують постійного вдосконалення правового та інституційного забезпечення реалізації міграційної політики. Завданням даного дослідження визначено аналіз правових аспектів міграційної політики держави та надання пропозицій щодо поліпшення ситуації в досліджуваній сфері.

На момент проголошення Україною незалежності жодної міграційної політики, відповідного законодавства та адміністративних органів не існувало [1]. Усе довелося створювати, не маючи досвіду, кадрів, необхідних фінансових ресурсів, за умов складної міграційної ситуації в державі. Унаслідок цього формування міграційної політики відбувалося переважно ситуативно, що на початку 1990-х рр. було притаманним і для інших сфер державного будівництва. Водночас декларовані демократичні цінності, орієнтація на побудову відкритого суспільства, намагання інтегруватися у світову, передусім європейську спільноту були визначальними для формування цілей і засобів політики держави.

Отже, початок міграційній політиці України було покладено з прийняттям Декларації про державний суверенітет (1990 р.), де зазначалося, що Україна «регулює імміграційні процеси». Це твердження ґрунтувалося на стабільно додатньому сальдо в міграційному обміні між Україною та іншими республіками СРСР, зміні внаслідок міграції етнічного складу населення в напрямі зменшення питомої ваги титульної нації. Водночас було прийнято Закон України «Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні» (1991 р.), ст. 4 якого гарантувала репресованим, депортованим, висланим, а також їх нащадкам (одночасно з відновленням інших порушених прав) можливість повернення в місця проживання до репресій [16].

Законом України «Про громадянство України» (1991 р., а потім 2001 р.) було визначено право на громадянство вихідців з України, які поверталися на її територію [7]. Це, безумовно, сприяло репатріації. З метою облаштування репатріантів серед депортованих за національною ознакою було прийнято ряд постанов уряду. У січні 1992 р. створено Республіканську комісію в справах депортованих народів Криму, що мала координувати роботу державних органів різних рівнів з вирішення цієї проблеми. На I Всесвітньому форумі українців у серпні 1992 р. проблема репатріації обговорювалася більшістю виступаючих, а в резолюції форуму йшлося про необхідність її державної підтримки, створення з цієї метою відповідного державного органу.

Оскільки питома вага вимушених переміщень у масовому припливі населення в Україну на початку 1990-х рр. була значною, держава приділяла цій проблемі особливу увагу. Поняття статусу біженця вперше було введено до законодавства влітку 1992 р., коли Україна прийняла понад 60 тис. біженців із зони воєнного конфлікту в Придністров'ї. Для врегулювання їх правового становища Кабінет Міністрів України затвердив Тимчасове положення про порядок визначення статусу біженців з Республіки Молдова та надання їм допомоги. Це був перший законодавчий документ, безпосередньо спрямований на врегулювання міграційної проблеми. Досвід його реалізації та масштаби вимушеної міграції доводили необхідність розроблення спеціального закону в цій сфері, тому Верховна Рада України прийняла Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (1993 р. та 2001 р., сьогодні чинний у редакції 2011 р.) [6]. Для його виконання в червні 1994 р. було створено місцеві органи міграційної служби, що мали розглядати заяви про надання статусу біженця в Україні, ухвалювати рішення за ними, організувати допомогу біженцям. Таким чином, міграційні реалії часу, а також бажання досягти відповідності загальноприйнятим у світі стандартам захисту прав людини, зумовили виникнення такого напряму міграційної політики України, як захист біженців.

Значна увага в міграційній політиці України приділялася забезпеченню права громадян на свободу пересування, зокрема виїзду з країни та

поверненню на батьківщину. Це передбачало відмову від радянських дозвільних процедур еміграції, тотального контролю над виїздами за кордон. Уже з січня 1993 р. відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України було скасовано порядок, за яким для кожного перетину кордону громадянин повинен був отримати дозвіл компетентних органів. Парламент прийняв Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» (1994 р.), що гарантував право на вільне використання відповідних прав [13]. Він мав дійсно революційний характер для ще донедавна закритого суспільства. Із його прийняттям набула чинності стаття Закону України «Про зайнятість населення» (1991 р.), що дозволяла трудову чи підприємницьку діяльність громадян під час тимчасового перебування за кордоном, тобто трудову міграцію [8]. Цей закон містив також положення, відповідно до яких для працевлаштування громадян України під час їх тимчасового перебування за кордоном могли створюватися бюро, агентства, інші організації, тобто інфраструктура трудової міграції. Для здійснення підприємницької діяльності ці структури мали отримувати ліцензії від державної служби зайнятості.

Лібералізація режиму кордонів, що поширювалася не лише на власних громадян, а й на іноземців, необлаштовані, часто юридично неформальні рубежі між колишніми республіками СРСР спричинили неконтрольований приплив у країну іноземців, що вимагало розроблення законодавства для регулювання їх правового статусу та порядку імміграції. Було прийнято Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (1994 р., сьогодні чинний у редакції 2011 р.), згідно з яким іноземці, які постійно проживають в Україні, отримали права (крім права обирати й бути обраними, обіймати державні посади) і повинні були виконувати обов'язки (крім військової повинності), однакові з громадянами України. Закон встановив правила перебування іноземних громадян, їх виїзду та в'їзду, передбачив відповідальність за порушення відповідних норм (скорочення строку перебування, порядок видворення). У ньому було закріплено можливість імміграції в Україну, набуття притулку, статусу біженця, громадянства. Ці питання мали регулюватися спеціальними законами, зокрема законом про імміграцію, який планувалося прийняти [15]. З метою запобігання нелегальній міграції було запроваджено програмний підхід. У 1996 р. затверджено першу Державну програму боротьби з нелегальною міграцією, що передбачала вдосконалення законодавства, створення спеціальних підрозділів в органах внутрішніх справ, механізмів координації діяльності центральних і місцевих органів влади, серію профілактичних заходів тощо. Практика розроблення таких програм існувала і в подальшому.

Міграційна політика України формувалася паралельно з розвитком міжнародного співробітництва в цій сфері. Серед міжнародних договорів України щодо міграції фізичних осіб слід згадати Статут ООН, Загальну декларацію прав людини, Декларацію ООН про територіальний притулок,

Міжнародний пакт про громадянські й політичні права, Міжнародну конвенцію про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Підсумковий акт Гельсінської наради з безпеки та співробітництва в Європі, Конвенцію про статус біженців, Конвенцію про захист прав і основних свобод людини, Угоду СНД про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів тощо. Так, у 1993 р. Україна отримала статус спостерігача в Міжнародній організації з міграції (МОМ). У 1994 р. у Києві відкрилося Представництво Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) [1, с. 6]. Відносини з цими міжнародними організаціями було закріплено угодами, підписаними урядом у 1996 р. Їх діяльність в Україні розвивалася за двома напрямками: надання безпосередньої допомоги мігрантам та біженцям; сприяння створенню системи управління міграціями в Україні й підтримка відповідних органів влади, неурядових організацій.

Важливим предметом міжнародного співробітництва було регулювання міграції робочої сили. Наприклад, у 1993 – 1996 рр. угоди про взаємне працевлаштування було підписано з Російською Федерацією, Білоруссю, Молдовою, Вірменією, Латвією, Литвою, Польщею, Чехією, Словаччиною, В'єтнамом [4].

Для подальшого розвитку міграційної політики надзвичайне значення мало прийняття 26 червня 1996 р. Конституції України. У ст. 25 містилися гарантії прав громадян, які перебувають за кордоном. У ст. 26 йшлося про рівність прав іноземців, можливість імміграції та отримання притулку в Україні. Ст. 33 кожному, хто на законних підставах перебуває в Україні, забезпечувала свободу пересування, вибір місця проживання, право залишати країну. За ст. 92, питання міграції мали регулюватися лише законами. Таким чином, до середини 1990-х рр. були сформовані головні напрями міграційної політики України. В Указі Президента України «Про Основні напрями соціальної політики на 1997 – 2000 роки» (1997 р.) щодо основ соціальної політики було здійснено спробу їх концептуального оформлення. Відповідно до цього указу базовими для міграційної політики були три принципи: вільний виїзд і в'їзд громадян України; рівність перед законом іноземців та громадян України; диференційований підхід до різних категорій іммігрантів залежно від національних інтересів країни. Основним напрямом міграційної політики мали стати: сприяння репатріації; допомога біженцям; регулювання імміграції іноземців. В указі також зазначалося, що Україна є експортером робочої сили, що потребує від держави активної політики щодо захисту працівників-мігрантів, збереження трудового та демографічного потенціалу країни [12]. Тому в Указі Президента України «Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 року» (2000 р.), що містив розділ із регулювання міграційних процесів, трудовій міграції було присвячено три з шести визначених там основних завдань. Серед них захист соціально-економічних інтересів і прав українських працівників-мігрантів; збереження трудового та інтелектуального потенціалу держави; створення правових та соціально-економічних основ регулювання зовнішньої трудової міграції громадян [2, с. 23; 12].

Отже, упродовж першого етапу формування міграційної політики України, який завершився в кінці 1990-х рр., було визначено її складові та принципи, розроблено основи законодавства, створено відповідні виконавчі органи, закладено основи міжнародного співробітництва. Крім того, було нагромаджено певний досвід з її реалізації, імплементації прийнятого законодавства, що давало змогу виявити його недоліки й прогалини. З оцінки ефективності правових норм випливало завдання їх удосконалення. Прийняття Конституції, приєднання України до найважливіших міжнародно-правових домовленостей у сфері прав людини, зокрема до Європейської конвенції з прав і основоположних свобод людини, вимагали приведення міграційного законодавства у відповідність до цих документів. Так, на основі Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (2000 р.) та з метою захисту інтересів працівників-мігрантів було розроблено механізм ліцензування фірм-посередників із працевлаштування за кордоном, запроваджено досить жорсткі умови видачі ліцензій та перевірки виконання ліцензійних умов [10].

Упродовж 2001 р. було прийнято цілий ряд основоположних законодавчих актів із регулювання міграції, зокрема нові редакції законів України «Про громадянство України», «Про біженців», а також закони «Про імміграцію», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо боротьби з нелегальною міграцією». У 2002 р. Україна приєдналася до Конвенції ООН 1951 р. та Протоколу 1967 р. про статус біженців, стала повноправним членом Міжнародної організації з міграції [1, с. 8].

У грудні 2003 р. парламент прийняв Закон України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні», дія якого поширювалася і на громадян України, і на іноземців, які на законних підставах перебували в країні [18].

У 2004 р. було затверджено Закон України «Про правовий статус закордонних українців» (назва Закону в редакції 2012 р. – «Про закордонних українців»), де крім іншого фіксувалося право цієї категорії іноземних громадян на імміграцію в Україну поза встановлених квот [14].

Посилення уваги до трудової міграції українців за кордон було пов'язане зі спеціальною доповіддю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (квітень 2003 р.), предметом якої було порушення прав людини у зв'язку з трудовою міграцією. Реагуючи на доповідь обласна рада, парламент провів спеціальні слухання з питань правового та соціального статусу сучасної української трудової міграції (17.10.2004), Україна приєдналася до Європейської конвенції про захист прав працівників-мігрантів [1, с. 8]. Уряд також розробив програму забезпечення прав та інтересів громадян, які виїжджають за кордон для працевлаштування, та всиновлених іноземцями дітей (2004 р.). Значні зусилля докладалися щодо запобігання торгівлі людьми, зокрема посилювалася відповідальність за подібні злочини, затверджено державні програми, створено координаційні органи. Почали діяти спеціальні підрозділи із боротьби з цим явищем.

Планомірно вдосконалювалися деякі норми законів України «Про правовий статус іноземців», «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», «Про біженців», «Про громадянство» шляхом внесення до них змін та доповнень. Розвиток правових регуляторів було спрямовано на більш повний захист прав людини, удосконалення механізмів регулювання міграційних потоків.

Завдяки активній законотворчій діяльності впродовж перших років нового тисячоліття міграційна політика України була конкретизована, її законодавча база суттєво розширена. Проте невдовзі розвиток міграційної політики відчутно загальмувався. Хоча висувалися десятки законодавчих ініціатив, здебільшого затверджувалися Верховною Радою лише ті, що стосувалися внесення уточнень та доповнень до вже чинного законодавства. Це спричинено тим, що Україна довгий час не визначалася ні зі стратегією власного розвитку в цілому, ні зі стратегічною метою міграційної політики зокрема. Затверджені указами президента 1997 р. і 2000 р. орієнтири хоча й відіграли позитивну роль, проте були обмежені в часі [11; 12]. До того ж з моменту їх прийняття відбулося багато змін у світі загалом й Україні зокрема, у динаміці та структурі міграційних потоків, що належать до вкрай швидко змінюваних суспільних процесів. Очевидний прогрес у сфері державного регулювання міграційних процесів забезпечено завдяки ряду важливих рішень, прийнятих в Україні впродовж 2011 р., зокрема затвердженню Концепції державної міграційної політики [9], створенню Державної міграційної служби та її територіальних підрозділів [19].

Таким чином, на сьогодні концептуально визначено принципи, стратегічні завдання, поточні цілі міграційної політики держави, стандарти захисту міграційних прав людини, що впродовж тривалого часу залишалися першочерговим питанням у сфері державного регулювання міграції. Концепція державної міграційної політики покликана забезпечувати ефективне державне управління міграційними процесами, створення умов для сталого демографічного й соціально-економічного розвитку держави, підвищення рівня національної безпеки шляхом запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідації їх наслідків, узгодження національного законодавства у сфері міграції з міжнародними стандартами, посилення соціального й правового захисту громадян України, які перебувають або працюють за кордоном, створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод, законних інтересів мігрантів і виконання ними передбачених законодавством обов'язків, забезпечення повноти використання інтелектуального та трудового потенціалу таких осіб, додержання принципів захисту інтересів України.

Створення цілісної моделі ефективної міграційної політики України передбачає також різномірні державні заходи, які не обмежуються лише прийняттям законодавчих норм та програм центральним керівництвом країни, а вміщують діяльність на місцевому рівні, постійну співпрацю центральних

та місцевих органів влади. Перспективами подальших досліджень за розглянутим напрямом можуть стати питання міжсекторального підходу під час взаємодії різних відомств, що опікуються питаннями міграції.

Список використаних джерел

1. **Малиновська О. А.** Міграційна політика України: стан і перспективи розвитку / О. А. Малиновська. – К. : НІСД, 2010. – 32 с.
2. **Малиновська О. А.** Трудова міграція: соціальні наслідки та шляхи реагування / О. А. Малиновська. – К. : НІСД, 2011. – 40 с.
3. **Міграційні** процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика) / за ред. Ю. Римаренка. – К. : Довіра, 1998. – 911 с.
4. **Международная** миграция и развитие : докл. Генерального секретаря ООН. – А/60/871. – Режим доступу : www.un.org/russian/esa/economic/a59_325.pdf.
5. **Піскун О.** Основи міграційного права: порівняльний аналіз : навч. посіб. / О. Піскун. – К. : Леся, 1998. – 360 с.
6. **Про біженців** та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 8 лип. 2011 р. № 3671-17. – Режим доступу : www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3671-17.
7. **Про громадянство** України : Закон України від 18 січ. 2001 р. № 2235-III // Відом. Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
8. **Про зайнятість** населення : Закон України від 1 берез. 1991 р. № 803-XII // Відом. Верховної Ради України. – 1991. – № 14. – Ст. 170.
9. **Про Концепцію** державної міграційної політики : Указ Президента України від 10 трав. 2011 р. № 622. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=622%2F2011.
10. **Про ліцензування** певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 черв. 2000 р. № 1775-III // Відом. Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
11. **Про основні** напрями соціальної політики на період до 2004 року : Указ Президента України від 24 трав. 2000 р. № 717/2000. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/main.
12. **Про основні** напрями соціальної політики на 1997 – 2000 роки : Указ Президента України від 18 жовт. 1997 р. № 1166/1997. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1166/97.
13. **Про порядок** виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України : Закон України від 21 січ. 1994 р. № 3857-XII // Відом. Верховної Ради України. – 1994. – № 18. – Ст. 101.
14. **Про правовий** статус закордонних українців : Закон України від 4 берез. 2004 р. № 1582-15 // Відом. Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 343.
15. **Про правовий** статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22 верес. 2011 р. № 3773-VI. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3773-17.
16. **Про реабілітацію** жертв політичних репресій в Україні : Закон України від 17 квіт. 1991 р. № 962-XII // Відом. Верховної Ради України. – 1991. – № 22. – Ст. 262.
17. **Про рішення** Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України» : Указ

Президента України від 8 черв. 2012 р. № 389/2012. – Режим доступу : www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/389/2012/paran18#n18.

18. **Про свободу** пересування і вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 груд. 2003 р. № 1382-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 232.

19. **Про утворення** територіальних органів Державної міграційної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 черв. 2011 р. № 658. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg.

20. **Чехович С. Б.** Міграційне право України : підручник / С. Б. Чехович. – К. : Школа, 2003. – 368 с.

Надійшла до редколегії 21.03.13

УДК 665.5; 339.13

Геннадій РЯБЦЕВ

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ НА РИНКУ НАФТОПРОДУКТІВ УКРАЇНИ

Доводиться, що відсутність унормованих методик прогнозування цін на моторне паливо призводить до великих збитків і втрат бюджетів під час державних закупівель та/чи необґрунтованих звинувачень посадових осіб у неефективному використанні бюджетних коштів. Пропонується методика визначення стартових цін закупівель нафтопродуктів за державні кошти на основі множини прогнозів біржових цін на нафту в Європі.

Ключові слова: державні закупівлі, нафтопродукти, прогнозування цін.

Геннадий Рябцев. Организация государственных закупок на рынке нефтепродуктов Украины

Доказывается, что отсутствие утвержденных методик прогнозирования цен на моторное топливо приводит к значительным убыткам и потерям бюджетов во время государственных закупок и/или необоснованным обвинениям должностных лиц в неэффективном использовании бюджетных средств. Предлагается методика определения стартовых цен закупок нефтепродуктов за государственные средства на основе множества прогнозов биржевых цен на нефть в Европе.

Ключевые слова: государственные закупки, нефтепродукты, прогнозирование цен.

Hennadii Riabtsev. Organization of public purchases on the market development of Ukraine

It is proved that the lack of approved methods of forecasting the prices of motor fuels during its procurement for state funds leads to budget losses and also leads to unfounded accusations of officials in the inefficient use of budget funds. The method of determining the starting price of motor fuel during its procurement for state funds is proposed based on forecasts of oil prices in Europe.

Key words: public procurement, motor fuel, price forecasting.

Правові та економічні засади проведення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти встановлено Законом України «Про здійснення державних закупівель» [3]. Метою його прийняття було створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання проявам корупції в ній, розвиток добросовісної конкуренції, забезпечення раціонального й ефективного використання державних коштів. Але практика свідчить, що запропоновані в законі підходи не гарантують досягнення задекларованих цілей. Нерідко вони призводять до спотворення конкуренції, появи корупційних схем, штучного ускладнення відносин у цій сфері, додаткових витрат бюджетних коштів.

Невирішеними проблемами державних закупівель, що стосуються ринку нафтопродуктів, є, зокрема:

– відсутність методик прогнозування цін на нафту та нафтопродукти, а також єдиної бази даних щодо них, які дозволяли б точніше визначати стартові ціни закупівель. Натепер власний моніторинг вартості бензину й дизельного палива здійснюють, щонайменше, сім центральних і всі місцеві органи виконавчої влади. Проте більшість підтримуваних ними інформаційних систем характеризуються недосконалістю методологічних підходів і недостатнім рівнем надійності первинної інформації. Через це державні закупівлі нафтопродуктів нерідко здійснюються за цінами, значно вищими ніж ринкові. Наприклад, 11 березня 2011 р. ТОВ «Континент НафтоТрейд» виграло відкриті торги на постачання автогосподарству МВС України 60 тис. л бензину марки А-95 (за талонами) за ціною 11,67 грн/л, хоча, за даними моніторингу НТЦ «Псіхея», роздрібна ціна бензину марки А-95 ДСТУ 4063-2001 на момент закупівлі становила 9,40 грн/л, а марки А-95 євро виду II ДСТУ 4839:2007 – 10,14 грн/л [4, с. 16];

– фіксована ціна контракту, яку не можна коригувати; як наслідок – імовірність зриву контрактів за високої невизначеності одержуваних результатів; неможливість урахування зміни цін на нафтопродукти в контрактах із тривалим терміном виконання. Зокрема, на момент прийняття рішення про закупівлю згаданої вище партії нафтопродуктів (лютий 2011 р.) непоодинокі галузеві експерти прогнозували подорожчання бензину марки А-95 на 40 % (тобто до 12 грн/л і вище) до кінця 2011 р. Проте в травні ймовірність реалізації цих прогнозів значно зменшилася внаслідок змінення кон'юнктури нафтового ринку, і вартість палива залишалася майже незмінною протягом шести наступних місяців. У 2011 р. роздрібна ціна бензину марки А-95 становила 9,89 грн/л, марки А-95 євро виду II – 10,68 грн/л. Оскільки термін угоди на постачання бензину з ТОВ «Континент НафтоТрейд» спливав у грудні 2011 р., коригування його ціни протягом року дозволило б скоротити витрати автогосподарства МВС України щонайменше на 100 тис. грн.

З огляду на це найважливішою складовою підвищення ефективності

та результативності державної політики розвитку ринку нафтопродуктів у сфері державних закупівель є розроблення методик прогнозування цін на моторне паливо. Наявність таких методик дозволить відповісти на запитання, коли та в якому обсязі слід здійснювати державні закупівлі бензину й дизельного палива.

Коли механізм прогнозування органами виконавчої влади не задіяний, державні підприємства, установи та організації нерідко купують нафтопродукти під час підвищеного попиту та/чи різкого зростання цін на них, що призводить до великих збитків і втрат бюджетів. Зокрема, у 2011 р. максимальні обсяги державних закупівель (лютий – березень) збіглися з періодом значного подорожчання палива, спричиненим припливом спекулятивного капіталу на сировинні ринки. Так, у лютому 2011 р. роздрібні ціни на бензин марки А-95 на українських автозаправних станціях зросли порівняно з січнем на 5 %, а в березні порівняно з лютим – ще на 9 % (загалом на 1,13 грн/л). Це дозволило постачальникам встановлювати завищені стартові ціни на пропоновану ними продукцію, посилаючись на несприятливу для споживачів ринкову кон'юнктуру, що склалася на той момент.

Не менш ризикованими є державні закупівлі нафтопродуктів напередодні різкого зменшення цін на нафту (яке мало місце, наприклад, у другій половині 2008 р.). Час від часу такі дії призводять до звинувачення посадових осіб (іноді політично вмотивованого) у неефективному використанні бюджетних коштів. Вони базуються на тому, що ринкова вартість бензину чи дизельного палива на момент постачання була значно нижчою, ніж на момент підписання угоди, хоча, через відсутність методик прогнозування цін на нафту та нафтопродукти, а також єдиної бази даних щодо них, посадові особи, що здійснювали закупівлі, були не в змозі передбачити таку ситуацію на ринку.

Проблематику державних закупівель як необхідного атрибута функціонування держави в ринковій економіці та інструмента виконання нею своїх зобов'язань розкрито в працях А. Бабича, Ш. Бланкарта, В. Геєця, В. Гудзя, А. Золотарьової, О. Іншиної, Є. Крикавського, К. Кузнецова, М. Ліндерса, Р. Масгрейва, А. Мельник, Д. Мельничука, В. Морозова, О. Овсянюк-Бердадіної, Дж. Стігліца, І. Смотрицької, Н. Ткаченко, Г. Фірона, Ф. Шамхалова, Л. Якобсона та ін. Водночас поглибленого дослідження потребують нові процеси та явища, що спостерігаються в закупівельному середовищі підприємств та на ринку державних закупівель в Україні. Передусім це стосується необхідності оцінювання змін у характері закупівельних процесів, в інфраструктурі ринку державних закупівель, що дало б змогу створити ефективний методичний апарат для обґрунтування оптимального варіанта закупівель нафтопродуктів за державні кошти.

Метою статті є розроблення методики визначення стартових цін закупівель нафтопродуктів за державні кошти на основі множини

прогнозних цін на нафту.

Точно спрогнозувати ціни на ринку нафти чи нафтопродуктів достатньо складно, оскільки на їх формування впливає близько 300 різних чинників. Зокрема, ціни на нафтопродукти в Україні визначають:

– ціни на нафту в Європі, що є базовими для розрахунку цін на нафту власного видобутку, а також російського, азербайджанського та казахстанського ресурсу, що імпортують для перероблення на нафтопереробні заводи України;

– попит на нафтопродукти, що змінюється залежно від сезону та платоспроможності споживачів;

– курс національної валюти, оскільки ставки акцизного податку розраховують у євро, а зовнішньоекономічні операції здійснюють в євро чи доларах США;

– середня відсоткова ставка НБУ за кредитами у гривні;

– обсяги видобутку нафти й газового конденсату в Україні та обсяги імпорту сировини;

– обсяги власного виробництва, експорту та імпорту нафтопродуктів окремо за марками й джерелами надходження;

– обсяги залишків сировини та нафтопродуктів у виробників, на нафтобазах, на автозаправних станціях, у державному стабілізаційному запасі;

– рівень оподаткування; тарифи на залізничні перевезення; портові збори;

– затрати операторів; націнки великого та дрібного опту;

– рівень адміністративного, політичного, інформаційного тиску на учасників ринку тощо.

Прогноз автор розуміє як науково обґрунтоване судження про можливі стани системи в майбутньому та/чи альтернативні шляхи й терміни досягнення цільового стану.

Проблема достовірності прогнозів, що публікують засоби масової інформації, полягає у їх множинності, відсутності математичного обґрунтування, що мають менше ніж 1 % із них, і тенденційності. Зокрема, організації, що об'єднують споживачів, зацікавлені у встановленні якомога нижчих і стабільних цін на нафту та нафтопродукти, тому іноді занижують прогнозовані ціни, тоді як представники країн-експортерів і фінансових установ, чий прибуток визначається амплітудою та частотою змінення цін, можуть завищувати прогнози.

Попри це існує ряд організацій, прогнози яких, побудовані на застосуванні оригінальних економічних моделей, суттєво впливають на ринкову кон'юнктуру. Це, зокрема, банківські групи JP Morgan, Morgan Stanley, Goldman Sachs, Citigroup, Bank of America тощо, Міжнародна енергетична агенція (IEA), Організація країн-експортерів нафти (ОПЕК), міністерство енергетики США (DOE), в Україні – Міністерство економічного розвитку й торгівлі (консенсус-прогноз). Проте брати за основу прогноз лише однієї з названих чи інших структур є недоцільним, оскільки це не

дозволяє суттєво зменшити фінансові ризики під час визначення стартових цін державних закупівель нафтопродуктів. Наприклад, у першій половині 2008 р. жодна з організацій не спрогнозувала різке зниження цін на нафту, яке відбулося наприкінці цього року.

Вибір бази для прогнозування. Визначення стартових цін закупівель нафтопродуктів за державні кошти можна базувати на прогнозах:

– біржових цін на нафту в Європі;

– митної вартості сирової нафти, що ввозиться в Україну для подальшого перероблення;

– цін на нафтопродукти на біржовому ринку Європи;

– цін на нафтопродукти на спотовому ринку Європи.

Дослідження, проведені за участю автора в Науково-технічному центрі «Псіхея», виявили, що між цими величинами існує економічно обумовлений сильний кореляційний зв'язок з коефіцієнтами кореляції, більшими за 0,6 (за теоретичного максимуму 1,0). Розрахунки 2010 р., які охоплювали період з січня 2005 р., свідчать, що внутрішні ціни на бензин і дизельне паливо в Україні не тільки реагують на зміни кон'юнктури фізичного (спотового) ринку, але й відповідають біржовим тенденціям. Зокрема, коефіцієнти кореляції між цінами закриття біржі ICE Futures за нафтою Brent й цінами на нафтопродукти в Україні становлять: 0,74...0,82 – для цистернових партій (залежно від марки нафтопродуктів); 0,66...0,77 – для бензовозних партій.

Оскільки біржові ціни на нафту Brent в Європі є визначальними для спотового ринку нафти й нафтопродуктів, а також митної вартості сирової нафти, що ввозиться в Україну для подальшого перероблення, розрахунок стартових цін закупівель нафтопродуктів за державні кошти базуватимемо саме на них. Додатковим аргументом такого вибору є прив'язка до цих котирувань коригованих сум ставок акцизного податку на бензин і дизельне паливо відповідно до Закону України «Про внесення змін до підрозділу 5 розділу XX «Прикінцеві положення» Податкового кодексу України щодо коригування ставок акцизного податку» [1].

Опис пропонованої методики. Для визначення стартових цін закупівель нафтопродуктів за державні кошти можна рекомендувати регресійну модель, що дозволяє одержати коридор прогнозних цін моторного палива потрібної марки за найбільш імовірного сценарію розвитку нафтового ринку. Для цього вибирають основний фактор впливу (у нашому випадку – біржову ціну нафти Brent в Європі) і виконують регресійний аналіз ряду даних для нього. При цьому ціна є залежною (досліджуваною), а фактор – незалежною змінною.

Розрахунок здійснюють у такому порядку:

1. На основі статистичних даних за певний попередній проміжок часу (не менше ніж повний рік) будують криві регресії другого порядку, що визначають залежність ціни цистернових (чи бензовозних) партій нафтопродуктів потрібної марки від біржової ціни нафти Brent в Європі.

Як свідчать дослідження, підвищення порядку регресії є недоцільним, оскільки ускладнює розрахунки, не даючи суттєвого приросту точності.

2. Встановлюють запізнення реагування цін на нафтопродукти в Україні на зміну біржових цін на нафту в Європі, для чого визначають часову різницю між характерними елементами рядів (наприклад, максимумами цін) або зсувають один із рядів за часом до одержання найсильнішої кореляції.

3. З авторитетних джерел (перелік яких може встановлювати орган виконавчої влади) одержують множини прогнозних цін на нафту на період постачання нафтопродуктів, що будуть придбані за державні кошти.

4. Визначають коридор прогнозних цін на нафту.

5. За кривими регресії встановлюють ціни цистернових (чи бензовозних) партій нафтопродуктів потрібної марки, що відповідають визначеному коридору прогнозних цін на нафту.

6. Мінімальне й максимальне з одержаних значень утворюють прогнозований коридор цін, який є основою для визначення стартових цін закупівель нафтопродуктів за державні кошти.

Розраховані стартові ціни слід збільшити на вартість:

– кредиту (оцінюється за терміном дії угоди й середньою відсотковою ставкою НБУ за кредитами у гривні);

– реєстраційного збору, брокерської винагороди (у разі укладання біржових угод; до 0,3 %).

У разі державної закупівлі цистернових партій нафтопродуктів розраховані стартові ціни слід збільшити на вартість:

– транспортування нафтопродуктів залізничним транспортом до пункту призначення (відповідно до тарифів «Укрзалізниці» на момент постачання);

– послуг подачі-прибирання вагонів-цистерн на станції призначення (за розрахунками Міненергослужби, що використовуються секретаріатом галузевої експертно-аналітичної групи при Кабінеті Міністрів України під час обчислення «граничних роздрібних цін на нафтопродукти», – орієнтовно 1,0 % від вартості нафтопродуктів);

– оренди вагонів-цистерн для транспортування нафтопродуктів залізничним транспортом до пункту призначення (відповідно до тарифів власників вагонів-цистерн);

– втрат під час зберігання й транспортування (транспортування залізничним транспортом – 0,3 %; перекачування – 0,1 %; розрахунок за інструкцією [2]).

У разі державної закупівлі бензовозних партій нафтопродуктів розраховані стартові ціни слід збільшити на вартість:

– зберігання на нафтобазі до моменту постачання (орієнтовно 1,0 %);

– транспортування нафтопродуктів бензовозами до пункту призначення (1,0 %);

– втрат під час зберігання й транспортування (зберігання й перекачування – 0,1 %; транспортування автомобільним транспортом – 0,05 %; розрахунок за інструкцією [2]).

В обох випадках слід врахувати поправки на якість палива та інші особливі умови, якщо такі передбачено, і гуртову маржу, що в 2011 р. становила в середньому 2 % від вартості нафтопродуктів [5, с. 23]. Апробація методики, результати якої наведено, зокрема, у збірнику наукових праць «Сучасні проблеми державної політики розвитку ринку нафтопродуктів в Україні» [5], свідчить, що використання інформації щодо прогнозних цін на нафту навіть за найбільшого їх змінення дозволяє розрахувати діапазон імовірних цін на нафтопродукти в Україні.

Відсутність унормованих методик прогнозування цін на моторне паливо призводить до великих збитків і втрат бюджетів під час державних закупівель та/чи необґрунтованих (іноді політично вмотивованих) звинувачень посадових осіб у неефективному використанні бюджетних коштів. Пропонована методика визначення стартових цін закупівель нафтопродуктів за державні кошти на основі множини прогнозів біржових цін на нафту в Європі дозволяє відповісти на запитання, коли і за якою ціною слід здійснювати державні закупівлі бензину й дизельного палива.

Подальші дослідження планується спрямувати на підготовку рекомендацій з питань здійснення закупівель нафтопродуктів органами влади, державними підприємствами, установами, організаціями, а також господарськими товариствами, у статутному капіталі яких частка держави перевищує 50 %.

Список використаних джерел

1. **Про внесення** змін до підрозділу 5 розділу XX «Прикінцеві положення» Податкового кодексу України щодо коригування ставок акцизного податку : Закон України від 15 трав. 2012 р. № 4677-VI. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4677-17.

2. **Про затвердження** Інструкції про порядок приймання, транспортування, зберігання, відпуску та обліку нафти і нафтопродуктів на підприємствах і організаціях України : наказ Мінпаливенерго України, Мінтрансз'язку України, Мінекономіки України, Держспоживстандарту України від 20 трав. 2008 р. № 281/171/578/155. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0805-08.

3. **Про здійснення** державних закупівель : Закон України від 1 черв. 2010 р. № 2289-VI. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2289-17.

4. **Рябцев Г. Л.** Три повода посмеяться сквозь слезы / Геннадий Рябцев // Терминал. – 2011. – № 12. – С. 16 – 17.

5. **Сучасні проблеми державної політики розвитку ринку нафтопродуктів в Україні** : зб. наук. пр. / за ред. Г. Л. Рябцева, С. В. Сапегіна. – К. : Агат Принт, 2012. – 120 с.

Надійшла до редколегії 08.10.12

УДК 35.088.6

Сергій СЕРЬОГІН, Ірина ХОЖИЛО
Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

СОЦІАЛЬНИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ: АНАЛІЗ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СКЛАДОВОЇ

Досліджується проблемне поле формування соціального статусу державного службовця. Надається характеристика різновидів соціального статусу державного службовця та аналіз функцій, які виконує соціальний статус у системі державної служби.

Ключові слова: державний службовець, соціальний статус, державна служба, функції соціального статусу.

Сергей Серегин, Ирина Хожило. Социальный статус государственного служащего: анализ функциональной составляющей

Исследуется деятельность субъектов государственного управления системой профессионального обучения государственных служащих в Украине. Представляется структурная характеристика и анализ функциональных полномочий субъектов на всех уровнях управления.

Ключевые слова: государственный служащий, социальный статус, государственная служба, функции социального статуса.

Sergiy Serjogin, Iryna Kxozhylo. Social status of public servant: analysis of functional constituent

The abstract deals with issues related to formation of social status of public servant. The types of social status of public servant are characterized. Analysis of functions executed by social status in civil service system is conducted.

Key words: public servant, social status, civil service, functions of social status.

Як відомо, становлення України як незалежної держави відбувається в умовах невинної глобалізації й поширення постіндустріальної моделі

© Серьогін С. М., Хожило І. І., 2013

суспільного розвитку, що відповідно потребує побудови адекватної системи державного управління та розвитку інституту державної служби. У структурі цього інституту особливе місце займає соціальний статус державного службовця, функціональний зміст якого зазнає істотних змін відповідно до завдань реформування інституту державної служби.

Успішність реалізації завдань Програми економічних реформ України «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» багато в чому залежить від належного організаційного забезпечення щодо створення професійної та ефективної державної служби [8]. У зв'язку з цим постає необхідність більш детального розгляду функціональної складової соціального статусу державного службовця, яка зазнає відповідних трансформацій у період реформування інституту державної служби.

Розгляду теоретичних аспектів становлення та реформування державної служби приділено багато уваги такими вітчизняними вченими, як В. Бакуменко, Н. Гончарук, Ю. Кальниш, Н. Липовська, В. Мартиненко, Н. Нижник, Т. Пахомова, О. Поважний, І. Розпутенко, А. Рачинський, С. Серьогін, С. Хаджирадєва, І. Шпекторенко та ін. Проте, незважаючи на цей значний науковий доробок, проблема розвитку та вдосконалення інституту державної служби і насамперед особистісного розвитку державних службовців залишається й сьогодні доволі актуальною, потребуючи подальших наукових досліджень.

Мета статті – дослідження функціональної складової соціального статусу державного службовця.

Проведення адміністративної реформи в Україні зумовлює необхідність підвищення соціальної ролі, престижу та значення державної служби як соціального інституту, що забезпечить реалізацію завдань і функцій державного управління у процесі розбудови України як демократичної, правової та соціальної держави [1].

За роки незалежності в Україні відбулося становлення державної служби як окремого соціального інституту, в структурі якого особливе місце посідає соціальний статус державного службовця. Адже державні службовці є свого роду посередниками у взаємовідносинах між державою і суспільством, владою і народом. Їх високе становище в суспільстві і їх дії віддзеркалюють вектор цієї взаємодії, характер їх взаємних оцінок і рівень взаємної довіри [9]. Тому цілком очевидно, що сучасні моделі державної служби спираються на правові і соціальні норми, суспільні цінності, традиції, які істотно оновлюються в процесі реформування державної служби. Це актуалізує проблему дослідження соціального статусу державного службовця.

Статусні відмінності в цьому інституті впливають, насамперед, із посадових відмінностей. При цьому соціальний статус державного службовця може розглядатися з різних сторін. У рамках теорії стратифікації соціальний статус – це більш або менш висока позиція в стратифікаційній ієрархії соціального інституту державної служби щодо

будь-якого стратифікаційного критерію. В ієрархії оцінок соціальних цінностей у системі державної служби статус означає оцінку, яку отримує конкретний службовець щодо важливого критерію (вплив, влада, професія) у порівнянні з іншими службовцями. У межах рольової теорії статус державного службовця є синонімом поняття «соціальна позиція». На його основі позначається місце, яке займає державний службовець у соціальній системі. Статус вказує місце в мережі суспільних відносин, з якими пов'язані певні суспільні рольові очікування [2].

Соціальний статус є показником місця соціальної групи чи індивіда в системі суспільних відносин [3]. Тому проблему становлення соціального статусу державного службовця доцільно аналізувати за допомогою виявлення його позиції в ієрархічній структурі інституту державної служби. При цьому основні статусні характеристики необхідно розглядати крізь призму службово-професійної функції та її залежності від змісту професійної діяльності державних службовців [4; 5].

Соціальний статус державного службовця характеризується безліччю взаємопов'язаних і взаємодіючих факторів – політичних, економічних, культурно-історичних, психологічних, духовно-моральних. Крім того, він реалізується в межах конкретної історичної стадії розвитку суспільства, держави в цілому та державної служби зокрема.

На даний час у системі державної служби переважає різновид приналежного соціального статусу, адже в ній жорстко закріплена система стандартизації посад (профілі компетентності). Тому переходи від однієї групи посад в іншу обмежуються як суб'єктивними (вік державного службовця, досвід, професійна освіта, володіння іноземною мовою тощо), так і об'єктивними факторами (штатний розпис посад в органах влади). За таких обставин службовцю залишається мало умов для більш повної реалізації досягнутого соціального статусу, вільного переміщення державних службовців по службі [10].

Таким чином, державна служба як соціальний інститут упорядковує службове становище окремого службовця. Поняття «соціальний статус» стосовно сучасного державного службовця комплексно характеризує його місце і роль як суб'єкта системи суспільних відносин, а отже, виконує певні соціально-державні функції. У соціальному статусі державного службовця враховується сукупність багатьох чинників: громадянство, стать, національність, освіта, професія, кваліфікація, посада і характер виконуваної роботи, ділові зв'язки, матеріальне становище, політична неупередженість тощо. При цьому соціальний статус і соціальна роль державного службовця є найважливішими елементами формування соціальної структури інституту державної служби.

Поняття «соціальний статус» має не тільки атрибутивний, але й функціональний зміст, адже безпосередньо характеризує місце державного службовця в системі суспільних відносин і сукупність його соціальних функцій. Тож розглянемо їх більш детально.

У сфері державної служби кожен службовець займає конкретну посаду і, виконуючи посадові приписи (вимоги формального статусу), бере безпосередню участь у реалізації місії державного органу. Таким чином, основне призначення соціального статусу державного службовця розкривається через виконання службово-організаційної функції.

Внутрішній контент соціального статусу державного службовця утворений таким чином, що його складові, з одного боку, вирізняються взаємозв'язком, взаємодоповненням та взаємним впливом, внаслідок чого активуються доцільні для системи державної служби дії конкретного службовця. З іншого боку, саме вони стримують деструктивну поведінку цього службовця, яка може спричинити певні системні руйнації внаслідок виникнення професійних деформацій, які можуть бути властиві окремому службовцю. Так, права і свободи державного службовця забезпечують виконання ним приписаних службових обов'язків, відповідальність стимулює конструктивну поведінку, обмеження стримують позасистемну активність службовця, а соціальні гарантії забезпечують стійкість позитивного ставлення суб'єкта до інституту державної служби. Загалом баланс статусних складових підтримує і розвиває службу активність, попереджає службово-деструктивні стосунки в поведінці і діяльності службовця, забезпечує подолання їх наслідків. У цьому полягає службово-регуляторна функція соціального статусу державного службовця.

Ієрархічне і горизонтально-профільне співвідношення статусно-рольових диспозицій, що визначають якісні відмінності соціального і правового статусу державних службовців, утворює стратегічний простір їх кваліфікаційного і посадового просування. Усе вищезазначене становить зміст кар'єрно-розвивальної функції соціального статусу державного службовця.

Соціальний статус є чітким показником місця службовця в системі суспільних відносин, що характеризується правами і можливостями для всебічного розвитку і застосування власних здібностей. У цьому полягає професійно-орієнтуюча функція соціального статусу державного службовця. Підтвердженням цієї тези слугують результати соціологічного дослідження, проведеного в Дніпропетровському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Результати дослідження показали, що у переважній більшості респондентів характер їх теперішньої роботи відповідає професійно-освітньому рівню: «так» – 63,7 %, «ні» – 24,5 %, «важко сказати» – 11,8 %. При цьому серед жінок значно більше тих, у кого характер їх теперішньої роботи відповідає професійно-освітньому рівню (72,2 %), ніж серед чоловіків (58,5%).

Для самооцінки соціального статусу респондентам було запропоноване таке питання: «Уявіть собі, що на шаблях «драбини» розташовано людей з різним становищем у суспільстві: на нижчому шаблі – ті, хто має найнижче становище, на найвищому – ті, хто має

найвище становище. На якому з цих шаблів Ви поставили б себе?», в якому 1 означало найнижче становище, а 7 – найвище становище. За результатами опитування отримано такий розподіл відповідей: 1 – 8,5 %, 2 – 1,9 %, 3 – 18,8 %, 4 – 46,2 %, 5 – 19 %, 6 – 2,8 %, 7 – 2,8 %. Тобто переважна більшість державних службовців оцінює власний соціальний статус як середній (позиції 3 – 5, їх обрали 84 %), значно менша – як нижчий (позиції 1 – 2 відзначили 10,4 %), і ще менша – як вищий (позиції 6 – 7 відзначили 5,6 %). Варто зазначити, що отримані результати самооцінки соціального статусу державних службовців за статтю та сімейним станом не відрізнялися.

До складових, що формують соціальний статус державного службовця, належать: оплата праці, грошова допомога, соціально-побутове та пенсійне забезпечення тощо. Так, державні службовці мають право на оплату праці залежно від посади, яку вони займають, рангу, який їм присвоюється, якості, досвіду та стажу роботи. Законом України «Про державну службу» також передбачено, що оплата праці державних службовців повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти формуванню апарату державних органів компетентними й досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю [6]. Умови оплати праці, посадові оклади державних службовців, розмір надбавок, доплат і матеріальної допомоги визначаються Кабінетом Міністрів України [7].

Головним джерелом формування фонду оплати праці державних службовців є Державний бюджет України. З цією метою відповідно до положень про органи державної виконавчої влади можуть бути встановлені також інші джерела формування фонду оплати праці.

У сфері державної служби існуючі нині методи оцінки праці персоналу здебільшого обмежуються оцінкою професійно-ділових, морально-етичних, психофізіологічних та особистісних якостей без орієнтації на якість і ефективність праці конкретного службовця. У зв'язку з цим встановлення залежності оплати праці персоналу органів державної влади, у тому числі керівного, від результатів праці підвищить їх відповідальність за наслідки прийнятих управлінських рішень, сприятиме підвищенню ефективності роботи, поліпшенню показників діяльності будь-якого органу влади.

Таким чином, дослідження проблемного поля формування соціального статусу державного службовця показало, що соціальний статус у системі державної служби виконує певні функції, а саме: службово-організаційну, службово-регуляторну, кар'єрно-розвивальну та професійно-орієнтуючу. Тому підвищення соціального статусу державних службовців, розвиток їх професійно-особистісних якостей і формування на цій основі ефективно діючого державного апарату є визначальною умовою підвищення ефективності й авторитету державної влади, а в кінцевому підсумку – результативності та ефективності

соціально-економічних реформ, які сьогодні активно здійснюються в Україні. У зв'язку з цим зазначений напрям досліджень слід вважати актуальним для здійснення подальших наукових розробок.

Список використаних джерел

1. **Конституція** України: прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
2. **Курасова Є. Є.** Формування престижу державної служби (на прикладі митної служби України) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Євгенія Євгенівна Курасова ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 20 с.
3. **Михненко А. М.** Статус соціальний / А. М. Михненко, Е. М. Макаренко // Енцикл. слов. з держ. упр. / за ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – 675 с.
4. **Нечипоренко В. С.** Теория и организация государственной службы : курс лекцій / В. С. Нечипоренко. – М. : РАГС, 2008. – 330 с.
5. **Оболєнський О. Ю.** Державна служба : підручник / О. Ю. Оболєнський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
6. **Про державну службу** : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
7. **Про затвердження** Порядку видачі грошової винагороди державним службовцям за сумлінну безперервну працю в органах державної влади, зразкове виконання трудових обов'язків : Постанова Кабінету міністрів України від 24 лют. 2003 р. № 212. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
8. **Програма** економічних реформ України на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». – Режим доступу : www.president.gov.ua.
9. **Серьогін С. М.** Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С. М. Серьогін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.
10. **Шпекторенко І. В.** Професійна мобільність державного службовця : монографія / І. В. Шпекторенко. – Д. : Монолит, 2009. – 242 с.

Надійшла до редколегії 25.04.13

Надія КАЛАШНИК

*Національна академія державного управління
при Президентові України**Дніпропетровського регіонального інституту державного управління***ПРОФЕСІЙНЕ НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ
КИТАЙСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ ЯК ЧИННИК
ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

Розглядається система професійного навчання китайських державних службовців у Китаї, її особливі риси. Досліджуються форми професійного навчання державних службовців на робочому місці. Визначаються основні вимоги та якості, які повинні бути сформовані у державних службовців.

Ключові слова: державні службовці, професійне навчання, неформальна освіта службовців, самоосвіта службовців, професійні якості та вміння

Надежда Калашиник. Профессиональное обучение государственных служащих Китайской Народной Республики как фактор эффективности государственной службы

Рассматривается система профессионального обучения китайских государственных служащих в Китае, ее особенные черты. Исследуются формы профессионального обучения государственных служащих на рабочем месте. Определяются основные требования и качества, которые должны быть сформированы у государственных служащих.

Ключевые слова: государственные служащие, профессиональное обучение, неформальное образование служащих, самообразование служащих, профессиональные качества и умения.

Nadiia Kalashnyk. Professional training of civil servants of China as a factor of the civil service efficiency

The system of professional training of Chinese state officials and specific features is considered. The forms of professional training of state officials in the workplace are investigated. The key requirements and quality, which should be formed in state officials are determined.

Key words: state officials, professional training, officials' informal education, officials' self-education, professional qualities and skills.

Реорганізація державної служби України, її професіоналізація на сьогодні є однією з найважливіших завдань держави. Наявна ситуація передбачає активний пошук шляхів удосконалення системи професійного навчання державних службовців, а також інших посадовців, які не мають цього статусу, та осіб місцевого самоврядування. Розбудовуючи ефективну систему професійного навчання, варто звернути увагу на досвід інших країн. У своєму розвитку Україна передбачає орієнтацію на європейську спільноту. Водночас не варто виключати з поля зору успішний досвід країн Сходу із сильними економіками, що активно нарощують темпи розвитку, наприклад Китай.

За останні два десятиріччя Китайська Народна Республіка фактично створила «економічне диво», перетворившись із країни третього світу в одного з основних гравців світової політичної та економічної спільноти. Нагадаємо, що КНР є централізованою унітарною державою з жорстким політичним та адміністративним регулюванням. Тому в розбудові цієї країни важливу роль відіграє саме державне регулювання та державні службовці як особи, що визначають та впроваджують необхідні для успішного розвитку заходи на всіх рівнях державного управління. Саме тому досвід КНР у професійній підготовці державних службовців є актуальним та корисним для української науки та практики державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій продемонстрував певний інтерес науковців до питань державного регулювання в КНР. В основному дослідники вивчають питання правового забезпечення державного регулювання (А. Кузьменко, В. Шаповал та ін.), конституційне регулювання економіки (О. Кучер, В. Устименко та ін.), політико-правові засади кадрової роботи (Г. Ліліков, В. Олуйко), а також соціологічні (Є. Кременьов) та історичні (Є. Завадська, В. Малявін, В. Мясніков, Г. Меліхов та ін.) аспекти розвитку державного управління в Китаї, педагогічні особливості процесу професійного навчання державних службовців у Китаї (О. Малишева). Інші питання державного управління КНР, зокрема професійного навчання державних службовців цієї країни, потребують висвітлення в українській фаховій літературі з державного управління.

Мета статті полягає у висвітленні позитивного досвіду професійного навчання державних службовців у КНР як чинника ефективності державної служби. З огляду на поставлену мету статті, її завдання є такими: охарактеризувати систему професійного навчання державних службовців у КНР; визначити її основні відмінності від української; розкрити форми професійного навчання державних службовців на робочому місці; описати організаційні засади здійснення професійного навчання державних службовців у КНР.

Основні принципи сучасної системи професійного навчання державних службовців були запозичені із Великобританії в другій половині ХХ ст. Реформи системи професійного навчання державних службовців у Китаї пов'язані з ім'ям лідера КНР Сун Ясеном. Під час його керівництва країною був законодавчо визначений статус державних службовців та вимоги до них, встановлена відповідальність за неякісне виконання посадових обов'язків, введена гнучка система оплати праці та критерії її оцінки. У 1980 р. Ден Сяопін встановив нові принципи організації діяльності державних службовців, визначивши як обов'язкове призначення на посаду державного службовця за результатами конкурсу, періодичні атестації, відсторонення від посади, ротацию кадрів, а також критерії призначення і усунення з посади. У 1980-х рр. міністерству кадрів КНР було доручено розробити новий спосіб організації та здійснення професійного навчання державних службовців, оскільки наявний стан

речей вже був нездатен забезпечувати розвиток держави. Серед недоліків того часу були такі: система підготовки службовців не враховувала майбутньої спеціалізації, відсутня організована перепідготовка службовців, несистематичне підвищення кваліфікації, невідповідність між потребами держави, що активно розвивалася згідно з вимогами технічного прогресу, та рівнем освіти державних службовців, більшість з яких вміли тільки читати й писати та закінчили партійні курси. У 1987 р. був підготовлений попередній варіант проекту «Тимчасового положення про державних службовців», який обговорювався в центральних та місцевих осередках комуністичної партії та народних рад наступні два роки. Але остаточний варіант «Тимчасового положення про державних службовців» був прийнятий в 1993 р.

Відповідно до вказаного положення в 1995 р. почала діяти нова система професійного навчання державних службовців. Її основними засадами є те, що кожні п'ять років службовець зобов'язаний проходити перепідготовку тривалістю не менш ніж півтора місяця, обов'язковою умовою переходу на посаду рівня провінції та вище є закінчення дворічних курсів підвищення кваліфікації (службовець закінчує їх, перебуваючи ще в резерві на таку посаду), активне навчання на робочому місці. До курсу навчання входять такі дисципліни, як філософія, основи колективної психології, марксизму, партійної та службової дисципліни, учення Мао Цзедун та Ден Сяопіна, проводяться рольові ігри, метою яких є формування основних навичок роботи з колективом, спецкурси зі всесвітньої історії та історії Китаю, народної творчості та культури. Така система професійного навчання є обов'язковою для всіх державних службовців, оскільки система ротаций передбачає можливість отримати посаду в тій сфері, яка не пов'язана із попередньою діяльністю посадовців [5].

Наступні корективи були внесені до системи професійного навчання китайських державних службовців у 2006 р. у зв'язку з прийняттям закону КНР «Про державних службовців». На сучасному етапі розвитку країни система професійного навчання державних службовців ґрунтується на двох принципах: комуністичній ідеології та врахуванні особливостей національного менталітету. Це обумовлює особливості системи професійного навчання державних службовців КНР порівняно з європейськими та вітчизняною системами.

Першою особливістю державної служби КНР, яка формує зміст професійного навчання службовців, є чітка та обов'язкова партійна спрямованість. На відміну від більшості європейських країн, у тому числі й України, де державним службовцям на роботі належить бути політично нейтральними, незважаючи на власні політичні вподобання, у Китаї належність до Комуністичної партії Китаю (КПК) є необхідною вимогою для кар'єрного зростання. Тобто державні службовці повинні завжди діяти відповідно до принципів партії і виконувати професійні обов'язки згідно з основними політичними ідеями своєї країни [3]. Таким чином,

комуністична ідеологія є важливою частиною змісту професійного навчання державних службовців КНР та визначає його спрямованість.

Друга особливість впливає з того, що в системі державної служби КНР принциповим є дотримання суворої кадрової політики, яка, у свою чергу, є невід'ємною частиною кадрової системи партії. Принцип кадрового відбору на конкурсній основі впроваджується тільки на нижчих ланках державної служби. Переміщення на середніх та вищих ланках державної служби передбачає кар'єрний принцип. Активною є робота з резервом, тобто всі кандидати з резерву повинні бути підготовлені належним чином до виконання службових обов'язків. Навчання, стажування та інші форми підготовки службовців-кандидат періодично проходить до призначення на посаду, при цьому неважливо займе він цю посаду в майбутньому чи ні. Усі кандидати резерву проходять навчання та повинні бути готовими виконувати обов'язки наступного кар'єрного рівня. Такі кадрові ротації зумовлюють розвиток видів професійного навчання без відриву від місця роботи, певне поєднання формальної та неформальної освіти під контролем кадрових служб [2].

Третя особливість державної служби в Китаї полягає в тому, що державна політика КНР спрямована на жорстке контролювання роботи державних службовців, формування почуття відповідальності перед народом, почуття підконтрольності народу, які повинні стати основоположними для вироблення норм поведінки китайських державних службовців. Водночас норми поведінки державного службовця регламентуються партійними нормами. Тому перехресний контроль державних службовців, у тому числі стосовно професійного навчання з боку уповноважених державних посадовців, колег, спільноти, партійних чиновників, навіть громади, вважається нормою. Такий тотальний всебічний контроль формує у службовців дисциплінованість у навчанні, включаючи його неформальні форми.

Четвертою особливістю державної служби КНР можна назвати гнучкість професійного навчання державних службовців. У Китаї всіляко сприяють ефективному функціонуванню «метаболических механізмів» всередині чиновницького апарату: обмін персоналом, ротація, система призначення та звільнення з посад. Такий підхід забезпечує відсторонення некомпетентних та заохочення висококваліфікованих державних службовців до праці, а також постійну підтримку рівня професійної компетентності. Як зазначалося вище важливою частиною змісту професійного навчання є партійно-ідеологічна та національно-патріотична складові. Вони становлять приблизно третину змісту професійного навчання, але інші дві третини є досить гнучкими відповідно до потреб. Це може бути питання провінції, підприємства, відомства, певного явища, нової технології, що впроваджується, тощо. Рішення про вивчення певних питань приймає кадрова служба разом з керівником підрозділу. Також зазначимо, що важливим компонентом

професійного навчання державних службовців КНР є розвиток здатності до навчання. Це досягається постійним тренуванням логіки, пам'яті, аналітичних вмінь, самоосвітніх навичок [5].

Ми вже зазначали, що одним із базових принципів професійного навчання державних службовців у КНР є врахування національного менталітету. Його не просто враховують, але й плекають та культивують. Основою національно-патріотичної роботи з державними службовцями є ідея про те, що Китай є унікальною державою і необхідно зберегти її самобутність та пишатися нею, в час коли більшість країн втрачають свою самобутність в умовах глобалізації. Державні службовці гарною працею повинні підтримувати повагу до себе населення країни та викликати шану й острах за її межами. Психологічна робота з посадовцями в системі професійного навчання державних службовців має за мету сформувати в них таке ставлення: посадові обов'язки у свідомості службовця повинні перейти в категорію особистих, саме тоді вони будуть якісно та віддано виконувати свою роботу. Така особливість професійного навчання державних службовців КНР зумовила специфічні вимоги до кандидатів під час вступу на державну службу. Виділяють дві основні групи вимог до державних службовців: якості, якими вони повинні володіти та відповідні уміння. Державні службовці повинні володіти такими основними якостями:

– громадянські якості (формувати громадянські ідеали, беззавітно служити народу, підтримувати тісний зв'язок з масами, рішуче захищати інтереси народу, дотримуватися реалістичного і прагматичного стилю роботи, безперервно просуватися вперед, бути зразково законотворчими, щоб створити чистий і чесний імідж для державної служби в цілому, безупинно вчитися, бути працьовитими, постійно підвищувати власний професійний та громадянський рівень, безупинно нагромаджувати знання і досвід);

– професійні якості (досвід роботи та теоретичні знання професійного і загальноосвітнього характеру);

– інтелектуальні якості (спостережливість, гарна пам'ять, різнопланове мислення, увага);

– психологічні якості (емоційна стабільність, оригінальність у роботі, гармонійні відносини з об'єктом обслуговування, здатність до самостійної психологічної адаптації);

– фізичні якості (задовільний стан здоров'я, витривалість, енергійність та здатність адаптуватися до змін зовнішнього середовища).

До основних вмінь державних службовців належать:

– володіння управлінським потенціалом (чітке усвідомлення законів, розуміння правил, правових концепцій, виконання службових обов'язків відповідно до закону);

– володіння потенціалом громадського обслуговування (усвідомлення понять, цілей та змісту служби; почуття відповідальності, підтримання тісного зв'язку з масами, підтримання законних прав й

інтересів народних мас, використання методів і прийомів сучасного державного управління, зосередження на підвищенні ефективності роботи, активне надання представникам народу доцільних порад, мужність прийняття їх критики);

– уміння прозоро висловлюватися (чітке й доступне висловлювання своїх думок і намірів усно чи письмово, під час особистого або дистанційного спілкування, передавання своїх думок іншій стороні так, щоб обраний засіб не просто передавав інформацію, а й допомагав встановити емоційний контакт);

– встановлення міжособистісних відносин (це стосується як відносин у професійному колективі, так і з громадянами);

– володіння здібностями до дослідження й прогнозування (у практичній діяльності державні службовці повинні дотримуватися таких напрямів: шукати істину, спираючись на факти, говорити правду, писати правду, відстоювати інтереси мас, розуміти наукові методи дослідження, уміти виявляти проблеми, аналізувати їх, активно досліджувати закономірності у своїй роботі, прогнозувати тенденції розвитку та висувати власні пропозиції щодо вирішення проблем, уміти підсумовувати власний досвід);

– здатність до навчання (освоєння нових знань, нових ідей, новаторських поглядів, не тільки переймати досвід інших країн, але й мати незалежне мислення, можливість робити самостійні висновки, дотримання концепції безперервної освіти, поєднання теорії з практикою, чіткого визначення цілей свого навчання, накопичення знань і досвіду, вдосконалення як теоретичних, так і практичних аспектів своєї діяльності, постійне підвищення вимог до рівня своїх знань та роботи, розширення напрямів самонавчання, навчання за різними джерелами інформації, досвідом колег);

– здатність до інновацій (освоєння інноваційних методів роботи, навичок з розробки інноваційних способів мислення, сприйняття нового, уміння виявляти і аналізувати зміни, висування нових ідей і вирішення нових проблем, використання у виконанні повсякденних обов'язків творчого мислення);

– застосування цілісного підходу в роботі (дотримання демократичного стилю роботи, повага до інших, збереження власних поглядів, повага до поглядів інших людей, робота в єдності, дотримання принципу гнучкості з метою створення спокійного і гармонійного робочого середовища);

– уміння реагувати на надзвичайні ситуації (здатність до вирішення проблем, правильне розуміння і вирішення різних соціальних суперечностей, координування різних інтересів, застосування у своїй діяльності наукового аналізу, мобілізуючи власні сили, адекватне і вчасне реагування на надзвичайні ситуації);

– здатність до психологічної адаптації (позитивне, оптимістичне мислення, прояв ентузіазму та відданість справі, уміння своєчасно коригувати свої погляди та поведінку, адекватне реагування на зовнішні зміни, підтримання хороших відносин з оточуючими, упевненість у професійних можливостях, визнання власних помилок, невдач, здатність

до психічної адаптації, толерантне ставлення до людей)[1, с. 223 – 235].

Перелічені вміння та якості є вимогами до державних службовців, отже, цей перелік визначає і змістове наповнення їх професійного навчання. У професійному навчанні державних службовців застосовуються такі методи: централізоване навчання (інституційне навчання у вищих навчальних закладах системи освіти, партійних школах Комуністичної партії Китаю, урядових адміністративних академіях та інших закладах, базах виховання невідкупності); групове навчання (навчання на підприємствах, робота в гуртках); спеціальні консультації (запрошуються фахівці з різних питань, консультації можуть бути плановими, тобто згідно з навчальними планами, та ситуативними, коли консультація необхідна для вирішення певного робочого завдання); індивідуальна робота (самоосвіта, яка повинна становити не менше ніж 120 годин на рік, основною формою роботи є спеціалізоване читання не менше ніж 10 000 слів, зокрема така робота є обов'язковою для нових співробітників, для яких необхідним є підвищення адміністративного потенціалу); інноваційні методи (дистанційне, неформальне навчання, дослідження певної проблеми). Кожна з перелічених форм професійного навчання застосовує інноваційні форми і методи, широко використовується мережа Інтернет [6].

Система інституціалізованого професійного навчання державних службовців у КНР складається з чотирьох секторів: адміністративна академія та кадрові інститути всіх ступенів (в основному відповідає за підготовку службовців); заклади підготовки кадрів у відомствах (здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців спеціального характеру, наприклад народної поліції, військових тощо); вищі навчальні заклади та науково-дослідні інститути (можуть здійснювати і підготовку, але в основному залучаються для підвищення кваліфікації та консультування); громадські органи підготовки (залучаються у зв'язку з широким розвитком різних видів неформальної освіти: тренінги, семінари тощо). Інституціалізоване підвищення кваліфікації державних службовців у підрозділах адміністративної академії та партійних школах має за мету перш за все ідеологічну підготовку службовців. Профільне професійне навчання після отримання вищої освіти здійснюється службовцем самостійно.

Обов'язковою є участь у діяльності гуртків, що існують майже при кожній організації чи установі. Основним методом діяльності гуртків є метод «самодоповіді», тобто кожен член гуртка готує доповідь на певну тему, а потім доводить цю інформацію до інших. Найкращі доповідачі заохочуються. Існують навіть конкурси доповідей та гуртків.

Говорячи про індивідуальну форму професійного навчання державних службовців КНР, зазначимо, що здатність самоосвіти є основною якістю, необхідною для адміністративних кадрів, що закріплено в «Межах стандартів універсальних здібностей державних службовців» [4]. Система професійного навчання державних службовців

у Китаї розглядає здатність до самоосвіти як умову прийняття на державну службу, одну з кваліфікаційних характеристик державних службовців, джерело підготовки кадрів комплексного застосування.

У КНР значну увагу приділяють вихованню за допомогою показових прикладів і попереджень. За допомогою ЗМІ публікуються доповіді про зразкову роботу, створюються фільми, проводиться пропаганда діяльності найкращих державних службовців. Але поряд із цим не прийнято приховувати і негативні сторони роботи чиновників: відкрито схвалюють успішних, високоморальних посадовців і не менш відкрито засуджуються корупціонери та хабарники. Викривальні матеріали, фільми, виставки та доповіді самих службовців повинні застерегти інших від протиправних дій. Так на прикладі публічного покарання одного злочину впливають на все суспільство.

В умовах прагнення до безперервного вдосконалення системи професійного навчання державних службовців велика увага приділяється стимулюванню державних службовців. Мотиваційний механізм поділяється на два блоки – громадянські стимули та законодавчі стимули. Система громадянських стимулів покликана збільшити відчуття відповідальності, почуття власної гідності, дати відчуття значущості власних трудових досягнень, навчання як засобу досягнення успіху в професії, стимулювати ентузіазм і творчість службовців. Система законодавчих стимулів передбачає професійне навчання як складову виконання посадових обов'язків, кар'єрне зростання, а також дисциплінарний вплив у разі невиконання вимог щодо професійного навчання [5].

Цікавим є те, що в Китаї існує гнучка система фінансових заохочень та стягнень для державних службовців. Сума, яку отримує службовець в певному місяці, складається з мінімального окладу, до якого додаються премії за конкретні досягнення цього періоду, у тому числі за успіхи в самостійному навчанні. Якщо службовець не виявить обізнаності в певній сфері знань, що належить до його компетентностей, цей вид премії йому нарахований не буде.

Перевірка роботи державних службовців здійснюється шляхом атестації. Як правило, до атестації службовець готує звіт, потім керівник або атестаційна комісія заслуховують цей звіт та представника територіальної громади. Під час прийняття рішення з атестації враховується думка професійного колективу та населення. Разом з перевіркою практичних результатів роботи враховуються ідеологічна обізнаність, моральні якості та здібності, старанність, чесність і невідкупність державного службовця, його здатність до самоосвіти та самовдосконалення.

Як висновок зазначимо, що, базуючись на позитивному досвіді передових країн світу, у КНР вдалося створити самобутню ефективну систему професійного навчання державних службовців, яка відповідає світовим тенденціям державного управління, але одночасно враховує особливості національного світосприйняття. Незважаючи на жорстку централізацію та заідеологізованість державної служби КНР, а отже, і системи професійного

навчання державних службовців, вона є мобільною завдяки розвитку професійного навчання на робочому місці та видів неформальної освіти. Такий підхід до професійного навчання державних службовців зробив його ефективним чинником розбудови держави. До перспективних напрямів подальшого дослідження, які є актуальними для розбудови системи професійного навчання державних службовців в Україні, можна віднести вивчення системи стимулювання до професійного навчання, функціонування дистанційної освіти, форм навчання на робочому місці та ін.

Список використаних джерел

1. **Китай.** Факты и цифры. 2010. – Пекин : Синьсин, 2011. – 327 с.
2. **Нормы** и правила «О работе по подбору и назначению на должности руководящих кадровых работников партийных и государственных органов». – Режим доступу : www.chinalawinfo.ru.
3. **Про державних** службовців : закон КНР. – Режим доступу : www.asia-business.ru/law/law3/education.
4. **Рамки** стандартов универсальных способностей государственных служащих : материал пресс-канцелярии Госсовета КНР. – Режим доступа : www.abirus.ru/content/564/623/627/719/11285.html.
5. **Тимчасове** положення про зарахування на службу державних службовців : материал пресс-канцелярии Госсовета КНР. – Режим доступу : www.abirus.ru/content/564/623/627/719/11285.html.
6. **Третье** поколение руководителей КПК: преемство и развитие. – Пекин : Синьсин, 2008. – 36 с. (Сер. «Краткие сведения о Китае»).

Надійшла до редакції 25.04.13

УДК 35.08:342.51

Олена СКОРОПАД

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Одеський регіональний інститут державного управління

ОСНОВНІ ЗАСАДИ КОНЦЕПЦІЙ БЮРОКРАТІЇ ТА ЇХ ВПЛИВ НА СУЧАСНУ ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

Розглядаються існуючі відомі концепції бюрократії: раціональна (веберівська або ідеальна) концепція, східна (азіатська або імперська) концепція, нігілістська (марксистська) концепція, а також реалістична концепція. Виділяються концепції сучасної державної служби.

Ключові слова: бюрократія, держава, державна служба, державне управління, державний службовець, європейський досвід, реформування, система, суспільство.

Алена Скоропад. Основные положения концепций бюрократии и их влияние на современную государственную службу

© Скоропад О. В., 2013

Рассматриваются существующие известные концепции бюрократии: рациональная (веберовская или идеальная) концепция, восточная (азиатская или имперская) концепция, нигилистская (марксистская) концепция, а также реалистичная концепция. Выделяются концепции современной государственной службы.

Ключевые слова: бюрократия, государство, государственная служба, государственное управление, государственный служащий, европейский опыт, реформирование, система, общество.

Olena Skoropad. Fundamentals concepts of bureaucracy and their influence on modern public service

The existing known concepts of bureaucracy: rational (Weber or ideal) concept, Asian (imperial) concept, Marxist concept, as well as a realistic concept are considered. The concepts of modern civil service are distinguished.

Key words: bureaucracy, state, civil service, public administration, public servant, European experience, reform, system, society.

На сьогоднішній день важко уявити державу без розвинутої бюрократичної системи. Адже бюрократія являє собою панування канцелярії, що необхідно для функціонування сучасної держави з її системою державних органів, а також державних службовців. Дослідження концепцій бюрократії дозволяє зрозуміти особливості виникнення сучасної держслужби багатьох країн. Проте попри велику кількість досліджень концепцій бюрократії та їх особливостей, недостатньо уваги приділялося концепціям сучасної державної служби.

Велика кількість дослідників, які вивчали державну службу, автоматично приділяли увагу дослідженню бюрократії. У цих дослідженнях, у результаті, сформувалися певні концепції бюрократії. Серед цих дослідників важливо згадати Макса Вебера, Вудро Вільсона, а також сучасників, зокрема таких як: В. Б. Авер'янов, О. Ю. Оболенський, Є. С. Черног, С. Д. Дубенко, Т. Л. Желюк та ін.

Мета дослідження полягає у вивченні концепцій бюрократії задля виділення основоположних постулатів, що притаманні сучасній державній службі.

На сьогоднішній день за наявності великої кількості досліджень, що стосуються бюрократії та концепцій бюрократії, недостатньо дослідженими залишаються роль та значення цих концепцій у розвитку сучасної державної служби.

На сьогодні нам відомі чотири концепції бюрократії, такі як:

- 1) раціональна концепція бюрократії, яку прийнято називати концепцією ідеальної або веберівської бюрократії;
- 2) східна, яка також має назву імперської або азіатської;
- 3) марксистська;
- 4) реалістична концепція, яку називають сучасною.

Деякі з них відображають позитивне ставлення до бюрократії, деякі – негативне. Проте на увагу заслуговують усі чотири.

Так, Макс Вебер на початку 20-х рр. ХХ ст. у своїй роботі «Економіка та суспільство» обґрунтував концепцію ідеальної управлінської організації –

раціональної бюрократії, що нині має ще назву веберівської концепції. Ця концепція побудована на декількох важливих правилах: аполітичності, ієрархічності, стабільності, безособовості. За Вебером, бюрократична організація прийшла на зміну системи патріархату, тобто системи, за якої пересічній людині домогтися справедливості було досить важко. Виникнення бюрократичної структури, згідно з теорією М. Вебера, пов'язано з необхідністю існування посередника між виробниками і засобами виробництва. Технічні справи в ідеальній бюрократії Вебера здійснюються компетентними виконавцями відповідно до закону і встановлених процедур. Основні риси бюрократії, сформульовані М. Вебером, такі:

- існування виокремленої централізованої державної служби, врегульованої законодавством;
- висока компетентність державних службовців, яка при цьому чітко регламентована, тобто зафіксована нормативно;
- ієрархія організації бюрократичної структури всіх рівнів, яка засновується на встановлених принципах посадової субординації;
- організаційна діяльність фіксується письмово в документах, які надалі мають бути збережені;
- організаційно-правовий та соціальний захист статусу державних службовців;
- посадові особи повинні бути компетентними не тільки щодо своїх професійних посадових обов'язків, але й щодо норм, правил і процедур діяльності бюрократичної організації в цілому, тобто бути спеціалістами широкого профілю [1, с. 92].

Зрозуміло, що у своїх визначеннях перелічити всі риси бюрократії як соціального явища М. Вебер не прагнув. Він адекватно розумів суб'єктивність будь-якої претензії на універсальність та аналізував все з точки зору ідеальних типів, виділяючи найважливіші, на його думку, ймовірні ознаки бюрократії, що нині має назву веберівського розуміння. У той самий час важливо, щоб бюрократія залишалася лише інструментом, за допомогою якого функціонує державна влада, та не перетворювалася в єдину панівну силу, що за М. Вебером означає «монократичну бюрократію», прикладом чого можна вважати бюрократію при СРСР.

Хоча цю концепцію прийнято називати веберівською, багато з основних її положень ще наприкінці XIX ст. розвивав майбутній президент США Вудро Вільсон. Праця, в якій він виклав основні положення власного розуміння бюрократії, має назву «Вивчення адміністрації». Основними тезами теорії В. Вільсона були:

- відокремлення управління від політики;
- високий професіоналізм службовців;
- наявність розгалуженої організаційної ієрархії;
- наявність професійної адміністрації.

З вищевикладеного видно, що Макс Вебер і Вудро Вільсон, підходячи з різних сторін, фактично винайшли однакові концепції. На нашу думку,

важливо виокремити таке визначення, яке містить у собі основні постулати раціональної концепції бюрократії. Це те, що бюрократія згідно з даною концепцією – найкраща форма організації в державі, яка ефективно слугує будь-якому політичному керівництву, залишаючись при цьому політично нейтральною, її здійснюють професіонали не лише свого профілю, а й сфери всього державного управління [1, с. 93].

Дана концепція дає нам позитивне ставлення до бюрократії та бюрократів. Вказана концепція не була першою та не стала останньою. Історично їй передували східна (азіатська) та марксистська (нігілістська) концепції бюрократії.

Східну концепцію, яка ще називається імперською або азіатською, слід розглядати на прикладі її класичної форми, якою є бюрократія Китаю, адже імперська концепція сформульована ще Конфуцієм та його послідовниками. Формально вона дещо збігається з концепцією Вебера, проте за основоположними ознаками цілком протилежна їй. Модель, на якій ґрунтується дана концепція, широко застосовувалась на Стародавньому Сході. Вона може застосовуватися й у сучасних тоталітарних державах, адже мало сприяє повноцінному функціонуванню державного апарату та не є можливою для функціонування та розвитку в сучасних демократичних державах.

Основними рисами даної концепції є:

- відсутність у чиновників вузької спеціалізації, що робило можливим їх безболісну взаємозамінність;
- постійний надлишок кандидатів на посаду;
- крайня обмеженість строку службової кар'єри, що позбавляло сенсу створення притаманної для інших бюрократичних систем особистої відособленості для просування вгору;
- особиста залежність усіх чиновників від правителя;
- жорстокі заходи щодо небажаних зв'язків у середовищі чиновників;
- фінансова залежність чиновника не від заробітної плати, а від його вміння взяти з підданих максимальну кількість доходів;
- відсутність у чиновників яких-небудь особистих або корпоративних гарантій від необґрунтованого звільнення, пониження на посаді;
- особливо ретельний контроль за потенційно найнебезпечнішою для влади вищою і середньою бюрократією [1, с. 95].

Таким чином, ця концепція містить механізми підпорядкування чиновників не бюрократичній структурі влади, а милості правителя тоталітарної держави.

Наступною концепцією бюрократії є марксистська, яку також називають нігілістською. Ця концепція могла б називатись антивеберівською, адже Карл Маркс, основоположник даної концепції, будучи в даному питанні повним нігілістом, дотримувався протилежних поглядів. На відміну від Макса Вебера він вважав бюрократію як таку цілковитим злом. Марксистська концепція бюрократії включає такі критичні тези:

- формалізм у прийнятті всіх управлінських рішень;

- присвоєння держави бюрократами, які діють у приватних, а не суспільних інтересах;
- неадекватне, перекручене сприйняття реальності, упередженість, відрив від суспільства;
- цілковита нездатність вирішувати реальні проблеми держави, зосередженість лише на паперах;
- прагнення монопольної компетенції;
- корпоративність та кар'єризм.

Найбільш інтегральною характеристикою бачення К. Марксом бюрократії є поширення на неї його знаменитої теорії відчуження. У цілому ж бюрократія, на думку К. Маркса, є організм паразитичний, принципово нездатний бути ні носієм розуму, ні виразником загальних інтересів. Незважаючи на те що ця критика ґрунтувалася на аналізі дуже обмеженого матеріалу (діяльність пруської бюрократії першої половини XIX ст.), не можна відмовити в глибині і великій узагальнюючій силі поглядів К. Маркса: негативні прояви бюрократії він позначив точно. Його судження тою чи іншою мірою можуть бути застосовні до більшості сучасних бюрократій [1, с. 94].

На нашу думку, погляд К. Маркса на проблему бюрократії дещо обмежений. До того ж необхідно згадати, що поширення цієї концепції в СРСР призвело до панування імперської моделі бюрократії, що навряд можна назвати кращим вибором.

Четверта концепція державної служби – це «реалістична» концепція, яку ще називають сучасною. Ця концепція є модернізацією веберівської з урахуванням соціально-економічно прогресу, зокрема застосуванням інформаційних технологій, урахуванням особистісних, психологічних, емоційних факторів та ін. Хоча концепція державної служби Макса Вебера стала фундаментом та епохальною основою для розуміння державного управління на певному етапі, проте безумовно вона потребувала збагачення та еволюціонування. Саме цим можна пояснити виникнення реалістичної концепції як такої. Оскільки в основу її покладено веберівську концепцію, зрозуміло, що державна служба розглядається з позитивної сторони.

Говорячи про основні постулати даної концепції, важливо сказати про такі положення, які є на сьогоднішній день основними засадами теорії державної служби, зокрема такі як:

- загальна демократизація управління;
- підхід до державної служби як до системи надання послуг суспільству для задоволення його потреб;
- модернізована концепція раціональної бюрократії [3, с. 32 – 33].

Деякі науковці, наприклад О. Ю. Оболенський, досліджуючи існуючі концепції державної служби, зокрема сучасну концепцію про еволюцію в науці управління, акцентують увагу на тому, що, по-перше, на додаток до веберівської моделі організації висувається модель, у рамках якої суб'єктивний фактор є вже не джерелом «перешкод», що підлягає зменшенню і в ідеалі усуненню, але невід'ємним та істотним, а в певному

сенсі і головним компонентом будь-якої реальної організації. Із цим фактором потрібно не боротися (тим більше, що така боротьба в принципі безперспективна і тому безглузда), а прагнути глибше зрозуміти його і, поєднавши з формальними компонентами веберівської моделі, створити єдину всеохопну модель організації. Така модель дає змогу використовувати як об'єктивні, так і суб'єктивні елементи для досягнення більш високого рівня організаційної ефективності. А по-друге, зроблений наступний, ще більш принциповий крок: піддані сумніву домагання представників моделі бюрократичної організації як найкращого для всіх випадків механізму вирішення проблем сучасного суспільства [1, с. 97].

Таким чином, реалістичне трактування державної служби – це вдосконалений підхід веберівської теорії з наявністю певної критики останньої як повного абсолюту.

Наприкінці минулого століття частина теоретиків державного управління пророкувала зміну бюрократії підприємницькими структурами, проте цього не сталося. Існує напрям наукової думки, сформульований Пітером Окоїном, відповідно до якого основні характеристики бюрократії ще довго будуть потрібні для якісного державного управління. А буде це називатися раціональною бюрократією чи якимось інакше – не суттєво [2, с. 17 – 18]. Основні постулати всіх чотирьох концепцій нами згруповано (таблиця).

Розглянувши основні концепції бюрократії, ми можемо виділити риси концепції сучасної державної служби, зокрема у країнах-членах Євросоюзу. Так, сучасна державна служба має риси, притаманні реальній концепції бюрократії, раціональній концепції, авторами якої були Макс Вебер та Вудро Вільсон, а також деякі риси східної (імперської) концепції. На нашу думку, доцільно розділити концепції сучасної державної служби на дві категорії.

Перша концепція найбільше характеризує сучасні демократичні держави з відносно стійкою розвинутою системою державної служби, до яких можна віднести і більшість країн-членів Європейського Союзу, таких як Франція, Німеччина, Австрія та ін. Друга концепція, на нашу думку, відображає такі постулати, які притаманні системі державної служби молодих країн, де державна служба продовжує формуватись та вдосконалюватись, а саме: доповнюється законодавство, змінюється структура органів державного управління та ін. Ця концепція державної служби може відображати стан державної служби в деяких молодих країнах-членах ЄС, а також ця концепція багато в чому може відображати стан держслужби в Україні.

З огляду на те що перша концепція державної служби має в переважній більшості ознаки реальної та раціональної концепції бюрократії, доцільно назвати її сучасною раціональною концепцією державної служби, а другу концепцію – концепцією державної служби країн, що розвиваються. Характеристики першої концепції такі: виокремлена державна служба, врегульована законодавством; висока компетентність державних службовців; загальна демократизація

Концепції бюрократії та їх основні положення

Концепція бюрократії	Основні положення
Рациональна	Наявність відокремленої централізованої державної служби, існування якої закріплено законодавством. Висока компетентність державних службовців, яка чітко регламентована, тобто зафіксована нормативно. Існування ієрархічної складової в організації бюрократичної структури всіх рівнів. Уся організаційна діяльність зафіксована письмово в документах, які підлягають подальшому збереженню. Наявність статусу у державних службовців, що містить обов'язковий організаційно-правовий та соціальний захист. Відокремлення бюрократичних структур від політики
Східна (імперська)	Відсутність у чиновників вузької спеціалізації (легка взаємозамінність). Постійний надлишок претендентів на певну посаду. Обмеженість строку службової кар'єри. Особиста залежність усіх чиновників від керівника (правителя). Ретельний контроль за бюрократами всіх ланок з боку влади. Відсутність у чиновників яких-небудь особистих або корпоративних гарантій від необгрунтованого звільнення
Нігілістська (марксистська)	Формалізм у прийнятті всіх управлінських рішень. Присвоєння держави бюрократами, діючих здебільшого у приватних, а не суспільних інтересах. Перекручене сприйняття реальності, упередженість. Цілковита нездатність вирішувати реальні проблеми держави, зосередженість лише на паперах
Реальна концепція	Загальна демократизація управління. Підхід до державної служби як до системи надання послуг суспільству для задоволення його потреб. Висока компетентність держслужбовців. Письмова форма всієї документації

управління; державна служба розглядається як система, що функціонує на благо суспільства; письмова форма всієї документації; чітка ієрархія організації бюрократичної структури; соціальна захищеність державних службовців. Друга концепція має такі характеристики: у багатьох випадках присутня взаємозамінність держслужбовців; постійна наявність попиту на посаду (кадровий резерв в Україні); формалізм у прийнятті управлінських рішень; законодавча закріпленість та сформульованість держслужби; соціальна захищеність держслужбовців.

Ці дві концепції в декількох параметрах схожі між собою, наприклад у тому, що наявність державної служби закріплена законодавчо, а також те, що і країни-члени ЄС, і країни, що розвиваються, прагнуть іти демократичним шляхом, обов'язковою є соціальна захищеність службовців, що працюють на благо держави.

Аналіз відомих сьогодні сформованих концепцій бюрократії дає змогу нам зрозуміти ставлення науковців того чи іншого періоду до питання бюрократії, а також основних постулатів та принципів, на основі яких ця бюрократія повинна функціонувати. Цей аналіз демонструє нам

чим схожі між собою, і чим кардинально відрізняються розуміння явища бюрократії. На основі існуючих чотирьох концепцій бюрократії ми виділили дві концепції державної служби, які здатні функціонувати в сучасному суспільстві. Наша країна з курсом на європейську інтеграцію, на нашу думку, впевнено крокує до сучасної раціональної концепції державної служби. Про це свідчить адаптація законодавства України до стандартів, які існують у країнах-членах Європейського Союзу.

Список використаних джерел

1. **Оболєнський О. Ю.** Державна служба : підручник / О. Ю. Оболєнський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
2. **Окоїн П.** Устрій державних установ у XXI столітті: чому бюрократія залишається в державному управлінні / П. Окоїн // Вісн. УАДУ. – 1999. – № 1.
3. **Черноног Є. С.** Державна служба: історія, теорія і практика : навч. посіб. / Є. С. Черноног. – К. : Знання, 2008. – 458 с.

Надійшла до редколегії 22.02.13

УДК 35.088.7:354

Марія НЕДВИГА

Національна академія державного управління

при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ПРИНЦИПИ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВНОГО АГЕНТСТВА ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ В ПЕРІОД ЙОГО СТАНОВЛЕННЯ

Розглядаються принципи кадрової політики Державного агентства земельних ресурсів України в період його становлення. Надаються пропозиції щодо застосування відомством особливих вимог до відбору державних службовців та посадових осіб для належного виконання ними професійних обов'язків.

Ключові слова: кадрова політика, державний службовець, посадова особа, земельні відносини, земельні ресурси.

Марія Недвига. Принципы кадровой политики Государственного агентства земельных ресурсов Украины в период его становления

Рассматриваются принципы кадровой политики Государственного агентства земельных ресурсов Украины в период его становления. Предоставляются предложения относительно применения ведомством особых требований к отбору государственных служащих и должностных лиц для надлежащего выполнения ими профессиональных обязанностей.

Ключевые слова: кадровая политика, государственный служащий, должностное лицо, земельные отношения, земельные ресурсы.

Mariya Nedviga. Principles of personnel policy state agency land resources of Ukraine during its formative

The principles of personnel policy of the State Agency for Land Resources of Ukraine during its formation are considered. The proposals on the use of agency specific requirements for selection of civil servants and for the proper performance of their professional duties are given.

Key words: personnel policy, public employee, officer, land relations, land resources.

В умовах масштабних реформ і модернізаційних процесів, що проходять в Україні, відбуваються суттєві інституційні зміни в структурі органів державної влади та розподілі адміністративних повноважень. Реформаційні процеси сприяють реорганізаціям, результат яких зазвичай залежить від забезпечення змістовного взаємозв'язку зазначених реформ і конкретних управлінських інновацій для виконання нових функцій і завдань.

Під час реорганізації органів державної влади змінюються вимоги до змісту їх діяльності, а це, перш за все, вимагає коригування кадрової політики, своєчасної оцінки кадрової ситуації в системі органів державної влади, формування нової ланки державних службовців стійких до будь-яких трансформацій. Усе це актуальне для Державного агентства земельних ресурсів України, яке внаслідок реорганізації розширило напрями діяльності. Практична реалізація завдань із завершення земельної реформи, становлення ринку земель значною мірою залежить саме від фахової компетентності, професіоналізму та ефективності роботи державних службовців. А для цього необхідно відібрати фахівців, які на високому професійному рівні здатні вирішувати поставлені державою завдання. Це і актуалізує дослідження принципів кадрової політики Державного агентства земельних ресурсів України в період його становлення.

На вивченні проблем кадрового забезпечення органів державної влади зосереджувалось багато вчених, зокрема В. Авер'янов, О. Антонова, М. Білинська, Ю. Битяк, Н. Гончарук, Н. Липовська, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, М. Рудакевич, С. Серьогін, А. Сіцінський, О. Сушинський та ін. Однак поза увагою вчених залишилось питання, що стосується досліджень механізму відбору кадрів у Державному агентстві земельних ресурсів України.

Метою даної статті є дослідження принципів кадрової політики Державного агентства земельних ресурсів України в період його становлення.

У щорічному посланні до Верховної Ради України у 2010 р. Президент України В. Янукович зазначив, що після президентських виборів країна взяла курс на модернізацію всіх сфер життя. «Нова модернізаційна стратегія визначає ряд базових пріоритетів, насамперед – створення сучасної, конкурентоспроможної держави, визначальними

характеристиками якої є верховенство права й розвинена правова культура, збалансована представницька демократія, сильне самоврядування, дисциплінований і мобільний державний менеджмент» [2]. Щодо останнього, то це безумовно залежить від кадрового забезпечення в державному секторі.

На думку О. Сушинського: «Нині кадрове забезпечення державного управління є однією з ключових проблем державотворення» [9, с. 22]. Із цим не можна не погодитися, адже реалії сьогодення свідчать як про низький рівень професіоналізму державних службовців, так і про низьку якість надання управлінських послуг. Державний апарат недостатньо підготовлений для практичної реалізації визначених Президентом України пріоритетних завдань, а це зумовлює необхідність істотного коригування кадрової політики на державній службі.

Історична практика свідчить, що формування державної кадрової політики є досить складним, багатогранним процесом. Як зазначає М. Білинська: «Кадри є найбільш стабільним соціальним елементом суспільства й держави, носієм їх традицій та досвіду... кадри зберігають ці якості навіть під час зміни суспільно-політичного устрою, зміни структур і устрою держави» [1, с. 61]. Спробуємо дослідити це на прикладі Державного агентства земельних ресурсів України в період його реорганізації.

Президентом України 9 грудня 2010 р. був підписаний Указ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», у якому йшлося про реорганізацію Державного Комітету України із земельних ресурсів зі зміною назви на Державне агентство земельних ресурсів.

У період реорганізації Державного агентства земельних ресурсів України та його становлення суттєво змінюються вимоги до змісту кваліфікаційно-освітньої характеристики його працівників. Звісно, зайняті в апараті Державного агентства земельних ресурсів України державні службовці виконують свої професійні обов'язки відповідно до свого становища, займаної посади. Кадрове забезпечення відомства об'єднує державних службовців різного рівня та напрямів професійної орієнтації. Тут особливість значення державних службовців полягає в тому, що вони постають як організуючі ланки в системі управління.

Державне управління земельними ресурсами як і управлінська діяльність держави в будь-якій сфері громадського життя будується у вигляді закріплених у законодавстві форм здійснення її завдань і функцій. Сьогодні до стратегічно важливих завдань Державного агентства земельних ресурсів України належать такі:

1. Створення передумов для повноцінного функціонування ринку землі, що передбачає:

– забезпечення супроводу під час розгляду у Верховній Раді України проекту Закону України «Про ринок земель» до його прийняття;

– реалізацію положень закону, розроблення нормативно-правових актів для його впровадження;

– проведення широкомасштабної роз'яснювальної роботи та надання консалтингових послуг щодо впровадження ринку земель в Україні;

– завершення проведення первинного нормативного грошового оцінювання земель населених пунктів за винятком неперспективних та розташованих у зонах обов'язкового відчуження або зонах гарантованого добровільного відселення, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;

– проведення повторного нормативного грошового оцінювання земель у населених пунктах, у яких скінчився семирічний термін із початку її попереднього проведення.

2. Створення системи державного земельного кадастру та гарантування прав на землю, що включає:

– реалізацію положень Закону України «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 р., розроблення нормативно-правових актів, створення єдиної державної геоінформаційної системи ведення державного земельного кадастру;

– створення програмно-апаратного комплексу ведення державного земельного кадастру, формування планово-картографічної та геодезичної основи державного земельного кадастру;

– навчання та методичне забезпечення фахівців, які безпосередньо здійснюють ведення державного земельного кадастру та державну реєстрацію земельних ділянок;

– проведення суцільної інвентаризації землевпорядної документації, внесення відсутніх даних до державного земельного кадастру;

– суцільну перевірку та безперервну підтримку в актуальному стані книг державної реєстрації державних актів та договорів оренди землі в електронному вигляді;

– проведення суцільної інвентаризації прийнятих обмінних файлів та звірки з даними документацій із землеустрою, оцінювання земель та вжиття заходів щодо усунення виявлених невідповідностей. Складання остаточних реєстрів на землеволодіння та землекористування із відображенням їх меж на чергових кадастрових планах та внесення відповідної інформації в державний земельний кадастр;

– створення ефективного механізму та суцільне впровадження системних заходів щодо виправлення помилок, припущених під час формування земельних ділянок та інших об'єктів земельного кадастру під час внесення даних про них до державного земельного кадастру. Персоніфікація та підвищення відповідальності посадових осіб ліцензованих суб'єктів господарювання за створення та внесення до державного земельного кадастру неякісної інформації про об'єкти кадастрового обліку.

3. Стратегічне планування використання земель та землеустрій, для чого слід:

– забезпечити розробку та супровід під час розгляду у Верховній Раді України законопроектів до їх прийняття: про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення процедури розмежування земель державної та комунальної власності та про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж адміністративно-територіальних одиниць;

– забезпечити розробку та супровід під час розгляду в Кабінеті Міністрів України проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель»;

– провести інвентаризацію земель сільськогосподарського призначення державної власності в межах бюджетних асигнувань;

– провести розмежування земель державної та комунальної власності в межах бюджетних асигнувань;

– продовжити розроблення нормативно-технічних документів, стандартів, норм і правил у сфері землеустрою та охорони земель.

4. Визначення та нормативно-правове забезпечення стратегічних напрямів розвитку земельних відносин, для чого необхідно :

– забезпечити розробку та супровід під час розгляду в Кабінеті Міністрів України проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року»;

– забезпечити розробку та супровід під час розгляду у Кабінеті Міністрів України проекту постанови Кабінету Міністрів «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми використання та охорони земель на період до 2022 року» до прийняття;

– удосконалити земельне законодавство з урахуванням завдань, визначених Національним планом дій на 2012 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», а також рішень і доручень уряду [5].

Такий широкий спектр стратегічних завдань відомства в період його становлення вимагає фахівців високого рівня. Як зазначає Н. Нижник: «Нині слід виходити з того, що ринкові відносини породжують новий тип управління, новий тип державного чиновника – людини, не зашореної ідеологічними догмами, компетентної, високопрофесійної, готової діяти ініціативно та відповідально» [3, с. 12]. Це й актуалізує питання формування принципів кадрової політики Державного агентства земельних ресурсів України на нинішньому етапі його розвитку.

Посадові особи Державного агентства земельних ресурсів України повинні розуміти своє призначення, відчувати причетність до вирішення сучасних завдань. Вони повинні мати розвинене почуття обов'язку, усвідомлювати сенс та наслідки своєї діяльності, переконаність у правильності обраного шляху вирішення управлінських завдань та

адекватності засобів для їх реалізації, мати для цього високий рівень компетентності.

Як відомо, у процесі проведення широкомасштабної роз'яснювальної роботи щодо впровадження ринку земель в Україні виникають проблеми, які гальмують процес реформування. В умовах нестабільної економічної ситуації в країні та зважаючи на суспільну збудженість надзвичайно важко безболісно проводити інституційні зміни.

Як зазначає Нобелівський лауреат Д. Норт: «Інституційні зміни, які є вигідними для певної групи інтересу, не завжди є ефективними в масштабах усієї економіки, усього суспільства, а тому організації, які не зацікавлені в змінах, чинять сильний опір» [4, с. 104]. Через це посадові особи Державного агентства земельних ресурсів України повинні взяти на себе відповідальність щодо роз'яснення земельної реформи: професійно та компетентно довести її зміст до громади. А отже, від професійної компетентності кадрів значною мірою залежить розуміння суспільством динамізму інституційних змін і результат модернізаційних перетворень у державі.

Компетентність – це характеристика професіоналізму державного службовця, що володіє сукупністю необхідних компетенцій для ефективного виконання професійної діяльності. Так, у більшості країн-членів ЄС існують профілі компетенцій, основу яких становлять такі якості, як управлінські навички, лідерство, управління людськими ресурсами та взаємовідносинами, зорієнтованість на досягнення результатів, комунікаційні навички, професійні знання та наявність стратегічного бачення [7]. Але з огляду на особливість стратегічних завдань Державного агентства земельних ресурсів України в період його становлення є доцільність уведення принципу «професійна компетентність». Широта його змісту для кадрової політики відомства обумовлена інтегративною характеристикою, яка поєднує такі широко використовувані поняття, як «професіоналізм», «кваліфікація», «професійні здібності». Професійна компетентність або є в державного службовця, або її немає. Водночас ефективність проведення реформ Державним агентством земельних ресурсів України та реалізація стратегічно важливих завдань залежить саме від професійної компетентності державних службовців. У кадровій політиці відомства цей принцип відображатиме системоутворювальну властивість відповідності сукупності знань, досвіду, здібностей, поєднання теорії та практики.

По-друге, посадові особи Державного агентства земельних ресурсів України мають оперативно реагувати на вимоги часу, бути інноваційними та ефективними. Під час удосконалення земельного законодавства результат земельної реформи буде залежати від того наскільки посадові особи обізнані із законодавчо-правовими основами діяльності, наскільки ефективно вони володіють навичками практичного застосування цих знань. А отже, цей принцип кадрової політики відомства дасть змогу

відібрати фахівців, що стануть інструментом ефективного й послідовного здійснення реформ.

По-третє, у період становлення Державного агентства земельних ресурсів України кадри мають стати обличчям влади, особливим компонентом відкритої управлінської діяльності. Однак, як показує практика, на службу в Державне агентство земельних ресурсів України час від часу приходять громадяни, які не дотримуються етичних норм державного службовця, здатні до вчинення корупційних діянь. Авторитет відомства значною мірою залежить від того, наскільки його представники наділені загальнолюдськими нормами й принципами.

Серед визначальних морально-психологічних компонентів професійної діяльності державних службовців фахівці називають моральні потреби й переконання, моральні якості (почуття відповідальності, совість, безкомпромісність тощо), моральні звички, здібності та дії, що регулюють процес формування їх управлінських умінь і навиків [8, с. 2].

Сьогодні механізм державного управління земельними ресурсами діє неефективно через брак актуальної, повної та достовірної інформації щодо реального стану земельного фонду, повноцінного та сприйнятливого ринку, відповідних правостановлювальних документів на земельні ділянки; необхідного фінансування заходів раціонального використання й охорони тощо. У таких умовах державні службовці відомства мають бути спроможні реально впливати на формування в суспільства схильності до стриманості, толерантності, пошуку компромісів.

У цьому аспекті принципом кадрової політики Державного агентства земельних ресурсів України є морально-психологічна готовність державних службовців до служіння суспільству, що передбачає наявність у них системи теоретико-прикладних знань, орієнтованих на дотримання принципів: гуманізму; демократизму; відкритості; соціальної справедливості; суверенності особистості (поваги гідності кожної людини); слідування нормам закону та загальноприйнятим нормам.

Зміст управлінської діяльності Державного агентства земельних ресурсів України має полягати у здійсненні владно-управлінського впливу на основі глибоких моральних переконань, які виступають у ролі внутрішніх критеріїв оцінювання її мотивів, цілей, змісту й результатів, управлінської діяльності, а також дій інших людей. Так, державні службовці відомства завдяки готовності дотримуватися норм суспільного життя, правил і вимог управлінської діяльності здатні співвідносити свої вчинки та дії з потребами та інтересами інших людей. Результатом формування такого принципу кадрової політики має стати орієнтація державних службовців на ненасильницькі способи розв'язання суперечностей, недопущення ситуацій напруги у відомстві та формування в них високої культури, уміння передбачати, переконувати.

Незаперечним є той факт, що державний службовець, який не лише обізнаний, а й досконало володіє управлінською культурою, проявляє

при цьому управлінську свідомість, яка, на переконання вчених, справляє безпосередній вплив на творчу діяльність службовців у сфері управління [6, с. 57]. Щодо останнього, то це має безперечно стати ще одним принципом кадрової політики Державного агентства земельних ресурсів України в період його становлення.

Практично управління земельними ресурсами виявляється у вигляді регулювання земельних відносин за допомогою правових норм і забезпечення дотримання вимог земельного законодавства шляхом застосування необхідних заходів впливу. Таким чином, принципи кадрової політики Державного агентства земельних ресурсів України мають полягати в постійному прагненні до отримання нових знань, розкритті інтелектуального потенціалу членів колективу, безперервному професійному вдосконаленні. Так, посадовим особам відомства будуть прищеплюватись такі якості: інтелектуальні здібності, аналітичні здібності, творче мислення, новаторство, активність, упевненість, наполегливість, прагнення до успіху.

А отже, успіх реалізації реформ Державного агентства земельних ресурсів України в період його становлення буде залежати не тільки від своєчасного оцінювання кадрової ситуації та прогнозу її розвитку, а й від формування принципів кадрової політики, що вплине на зміцнення кадрового потенціалу відомства.

Кадрова політика Державного агентства земельних ресурсів України в період його становлення має формуватися на принципах: професійної компетентності, відповідальності, ефективності, інноваційності, гуманізму, демократизму, відкритості, соціальної справедливості, пріоритету права, культури управління, системності професійного розвитку. Формування цих принципів має стати першочерговим завданням відомства з метою ефективної реалізації реформ. Водночас для того щоб реформи Державного агентства земельних ресурсів України мали практичну користь, необхідно підготувати нові кадри, забезпечити умови засвоєння ними знань, умінь і навиків, які необхідні для належного виконання професійних обов'язків.

Відтак, предметом подальших розвідок стануть сучасні вимоги до підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців Державного агентства земельних ресурсів України.

Список використаних джерел

1. Білинська М. М. Теоретичні основи державної кадрової політики в Україні: виклики часу / М. М. Білинська // Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 27 трав. 2011 р. : у 2 т. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1. – С. 61 – 64.
2. Модернізація України – наш стратегічний вибір : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.
3. Нижник Н. Р. Проблеми підготовки кадрів для органів державного управління / Н. Р. Нижник // Акт. пробл. держ. упр. та місц. самоврядування: сучас. стан та перспективи регіон. розвитку : матеріали щоріч. наук.-практ. конф.,

Одесса, 18 жовт. 2005 р. Пленарне засідання. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2005. – С. 11 – 16.

4. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт. – К. : Основи, 2000. – 198 с.

5. Курси підвищення кваліфікації інженерів-землепорядників. – Режим доступу : www.dazgu.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art.

6. Пашко Л. Професійно-управлінська культура сучасного керівника: постановка проблеми / Л. Пашко // Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2011. – Вип. 2. – С. 51 – 62.

7. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневецький (кер. авт. кол.), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін. ; за заг. ред. Т. Мотренка.] – К. : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с.

8. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління : монографія / М. І. Рудакевич. – Т. : Вид-во АСТОН, 2007. – 400 с.

9. Сушинський О. Організація публічної служби в аспекті загальної концепції правової відповідальності / О. Сушинський // Стратегія держ. кадрової політики – основа модернізації країни : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2012 р. – К. : НАДУ, 2012. – С. 21 – 23.

Надійшла до редколегії 18.09.12

УДК 35

Наталія ЛУКАШЕВА

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

Одеський регіональний інститут державного управління

КОГНІТИВНО-ОРІЄНТАЦІЙНИЙ КОМПОНЕНТ ГОТОВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ГЛОБАЛЬНИХ ЗМІН

Аналізуються результати оцінювання рівнів сформованості когнітивно-орієнтаційного компоненту готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації.

Ключові слова: когнітивно-орієнтаційний компонент готовності, професійна діяльність, державний службовець, глобалізація.

Наталья Лукашева. Когнитивно-ориентационный компонент готовности государственных служащих к профессиональной деятельности в условиях современных глобальных изменений

© Лукашева Н. А., 2013

Анализируются результаты оценивания уровней сформированности когнитивно-ориентационного компонента готовности государственных служащих к профессиональной деятельности в условиях глобализации.

Ключевые слова: когнитивно-ориентационный компонент готовности, профессиональная деятельность, государственный служащий, глобализация.

Nataliia Lukasheva. The cognitive-oriented component of public servants willingness to the professional activity in the conditions of contemporary global changes

The results of levels of estimation of formation of cognitive and orientation component of readiness of civil servants to professional activity in the conditions of globalization are analyzed.

Key words: cognitive and orientation component of readiness, professional activity, civil servant, globalization.

Динаміка та масштаб сучасних трансформаційних процесів формують нові завдання для дослідників. Одне з них, на думку відомих науковців (В. Бакуменко, З. Балабаєва, Р. Войтович, І. Грицяк, В. Князев, В. Пілюшенко, Н. Протасова, С. Поважний, Ю. Шаров та ін.), – осмислення та теоретичне відтворення головних тенденцій глобального розвитку, створення для цього відповідної методологічної бази. Істотна обмеженість можливостей існуючих концепцій щодо формування готовності державних службовців до ефективної професійної діяльності в умовах глобалізації, визначення критеріїв і показників її сформованості потребують розробки нових наукових концепцій.

Найактуальнішим питанням для України, за висновками експертів (І. Василенко, А. Воскресенський, Д. Гелл, Д. Голдбрайт, І. Мазур, Е. МакГрю, Дж. Перратон, А. Чумаков та ін.), є теоретична розробка й реалізація національних глобально орієнтованих стратегій розвитку. Його успішне вирішення безпосередньо залежить від розв'язання проблем методології та формування сучасних парадигм готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації.

Мета статті – науково обґрунтувати результати оцінювання рівнів сформованості когнитивно-орієнтаційного компоненту готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації.

Когнітивно-орієнтаційний компонент розглядається нами як система специфічних знань, умінь, навичок, досвіду, які необхідні державним службовцям для здійснення професійної діяльності саме в умовах глобалізації, що істотно її відрізняє від інших заданих умов. Більшість учених (С. Занюк, Е. Кирхлер, І. Платонов, Н. Протасова, К. Родлер та ін.) вважає, що загальну професійну готовність слід характеризувати саме рівнем розвитку професійних знань, навичок та умінь, що необхідні фахівцю у професійній діяльності, і сформованістю психічних пізнавальних процесів (мислення, пам'ять, уява, мовлення та ін.), які сприяють результативності діяльності. На думку В. Кухаренко, аналізуючи когнітивний компонент готовності фахівця до професійної

діяльності, слід ґрунтуватися на базових положеннях таксономії Блума, в якій класифікація пізнавальної сфери включає шість класів цілей, порядок яких обумовлений складністю завдань від простих до складних: знання, розуміння, застосування, аналіз, синтез, оцінювання знань [4].

Рівень засвоєння знань характеризують такі параметри: знання базової специфіки (термінології, специфічних фактів); знання способів та методів оперування базовою специфікою (правил, логічних послідовностей, класифікацій та категорій, критеріїв, методології); знання теоретичних основ щодо базової специфіки (принципів, узагальнень, теорій та структур). Рівень засвоєння суті вивченого матеріалу характеризується такими параметрами: трансляція; інтерпретація; екстропозиція. Рівень засвоєння застосування характеризується вмінням використовувати вивчений матеріал у нових ситуаціях. Рівень засвоєння аналізу, тобто уміння розділити ціле на складові елементи, характеризується такими параметрами: аналіз елементів; аналіз взаємозв'язків; аналіз організаційних принципів. Рівень засвоєння синтезу, тобто вміння створювати ціле з частин характеризується такими параметрами: створення власного повідомлення; створення плану, алгоритму дій; створення системи абстрактних відношень.

У цьому контексті корисними є рекомендації Лорин Андерсон, яка в 1990 р. переглянула таксономію Блума. Вона акцентує на тому, що, оскільки таксономія відображає різні форми мислення, яке є активним процесом, дієслова точніші від іменникових форм і тому назви головних категорій були змінені. В її інтерпретації категорія «знання» була змінена тому, що знання є продуктом мислення і не відповідає для опису категорії. Було запропоновано використовувати термін «пригадування». Крім того, «розуміння» стало «усвідомленням» і «синтез» змінений на «створення», щоб краще відобразити природу мислення, описану в кожній категорії.

Отже, показниками рівнів сформованості когнітивно-орієнтаційного компоненту готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації, на наш погляд, повинні стати: знання основних глобалізаційних викликів суспільного розвитку, особливостей їх виникнення та впливів на систему державного управління; обізнаність із технологіями передбачення загроз національній безпеці України в умовах глобалізації; обізнаність із базовими стратегіями модернізації державного управління в умовах глобалізації.

Щодо показника «знання державними службовцями основних глобалізаційних викликів суспільного розвитку, особливостей їх виникнення та впливів на систему державного управління», на наш погляд, слід розумітися на феноменах сутності, основних форм, засобів глобальної інтеграції та їх впливу на державне управління і на основі цього бути здатним до ефективної професійної діяльності в умовах глобалізації.

На думку вчених, професійно-компетентнісна парадигма сучасного

фахівця повинна ґрунтуватися на концептуальних положеннях глобалізації, зокрема глобальної інтеграції, яка являє собою засіб об'єднання держав на всіх рівнях суспільного розвитку, забезпечує структурну трансформацію сучасної системи міжнародних відносин, сприяє паритетному розподілу соціально-політичного, економічного та культурного потенціалу між державами в умовах спільного глобалізаційного вектора розвитку [1; 6]. Ми погоджуємося з думкою Р. Войтович, що знання державними службовцями основних глобалізаційних викликів суспільного розвитку, особливостей їх виникнення та впливів на систему державного управління, повинні фіксувати такі базові питання, урахування яких у професійній діяльності в галузі державного управління є обов'язковим:

– два основних типи: глобальну індивідуальну інтеграцію (персональне включення окремої людини до сфери глобального соціально-політичного, економічного та культурного простору) та глобальну колективну інтеграцію (об'єднання держав як суб'єктів колективної волі для реалізації спільних інтересів);

– механізми взаємодії: партнерство (суб'єктивний акт налагодження взаємодії між державами на основі реалізації спільних інтересів) та добросусідство (форма об'єднання держав з урахуванням спільності територіального фактору);

– етапи: глобальне включення (глобальна інклюзія – форма входження держави чи окремої організації до глобального простору на умовах свободи та права вибору стратегії геополітичного та гео економічного розвитку), глобальне взаємозближення (базується на реалізації спільних інтересів і має суб'єктивно-стихийний характер, оскільки відносини між людьми, спільнотами можуть базуватися на короткотривалих інтересах), глобальна взаємозалежність (залежність між людьми чи державами в контексті виникнення між ними спільних умов та факторів життєдіяльності, одним із складових елементів якого є глобальний аутизм – характеризує переважання внутрішнього національного фактору над глобальним, що тим самим може призводити до порушення певного балансу у взаємодії між державами);

– рівні: глобальна кооперація (спільна координація дій між державами в процесі реалізації спільних інтересів та потреб у межах певного глобального об'єднання) та глобальне партнерство (налагодження конструктивного діалогу між різними спільнотами, які подекуди перебувають у конфронтаційних відносинах) [1].

Феномен екологічного знання виникає як результат усезростаючої потреби суспільства змінювати природне середовище з метою збереження та розвитку органічної єдності між суспільством та природою. Головною специфікою екологічних знань є їх нормативний характер, оскільки в рамках екологічної свідомості відбувається не лише відображення взаємовідносин суспільства та навколишнього природного

середовища, але й формуються певні норми раціонального природокористування при збереженні основних функціональних характеристик біосфери. Суттєвою рисою екологічних знань є те, що вони відображають не лише наявне, а й показують необхідне, тобто спрямовані в майбутнє, даючи певну орієнтацію діям державних службовців у використанні ресурсів природи для розвитку суспільства. У такий спосіб вони сприяють формуванню прогностичного аспекту екологічної свідомості, що є надзвичайно важливим у сучасних умовах.

Екологічне знання втілюється в особливий вид людської діяльності, що раніше проявлялась лише епізодично – екологічну діяльність, тобто в такий вид діяльності людини, коли в процесі формування її мети враховуються не лише безпосередні інтереси людини, а й відбувається їх узгодження із загальними вимогами підтримки основ стабільного біологічного існування виду *homo sapiens*. Екологічну діяльність можна охарактеризувати як інтегративне поняття для позначення різних видів діяльності, які тим або іншим способом спрямовані на забезпечення оптимального стану системи «суспільство – природа».

Отже, знання державними службовцями базових проблемних питань глобалізації як нової форми суспільного розвитку дозволяє свідомо розумітися, наприклад, на процесах трансформації системи світоустрою, в межах якої відбувається поступова інтегрованість світу в нову загальнопланетарну реальність. За словами Р. Войтович, у результаті цього світ являє собою глобальну єдність, елементи якої взаємозалежні між собою як певна єдність у багатоманітності суперечностей. Це, у свою чергу, свідчить про нову реконструкцію геостратегічного простору та новий вектор загальнопланетарного розвитку, в межах якого створюється нова система зв'язків та геополітичних просторів [1].

Особлива роль відводиться нами другому показнику когнітивно-орієнтаційного компоненту готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації – обізнаності із технологіями передбачення загроз національній безпеці України в умовах глобалізації. За висновками міжнародних експертів, учених, політичних діячів, зростаючі ризики невпорядкованої та неконтрольованої глобалізації призводять до поглиблення взаємозалежності та взаємозв'язку у світовому співтоваристві, у результаті чого суттєво змінюється зміст та структура міжнародних політичних відносин, зазнає певної трансформації і система національних інтересів, що й породжує нові виклики національної безпеки [3 ; 5].

Державним службовцям важливо знати і розуміти, що глобалізаційні виклики національної безпеки сьогодення умовно можна розділити на дві форми: зовнішні виклики, що полягають у спробах світових держав підпорядкувати собі окрему національну державу подекуди навіть і шляхом воєнного втручання, та внутрішні виклики, які зумовлені змістом внутрішньої політики окремої національної держави. Саме ці дві форми

глобалізаційних викликів призводять до нестабільності суспільного розвитку держави, її радикальної трансформації та політичного реструктурування. За Д. Кауфманом, слід виокремлювати два параметри національної безпеки: внутрішній (стратегічна парадигма, домінуюча ідеологія, економічна система) та зовнішній (різні форми викликів, загроз, союзи, блоки, міжнародні структури) [2]. На думку інших учених (Питер Ф. Друкер, М. Делягінта та ін.), внутрішні глобалізаційні виклики, у свою чергу, пов'язуються із трансформаційними змінами в соціально-політичній та духовній сферах суспільства і призводять до ідеологічного та соціально-економічного розколу, який породжує крах національної ідентичності [2].

Державним службовцям важливо знати, що причинами внутрішніх глобалізаційних викликів може бути наростання соціально-політичних та етнічних конфліктів, що виводить систему суспільного розвитку з динамічної рівноваги, позбавляючи її можливості стабільного розвитку та функціонування. До внутрішніх глобалізаційних викликів національної безпеки слід також віднести і державно-управлінську кризу, яка пронизує собою всі сфери суспільного життя і виводить зі стану стабільності систему державного управління, що безпосередньо виявляється на рівні функціонування її інституційних, регулятивних та духовно-ідеологічних механізмів. В умовах такої кризи, за словами Р. Войтович, безумовно, ризик національної безпеки, набуває найбільш активних форм [1].

Знання причин виникнення зовнішніх глобалізаційних викликів дозволить державним службовцям у процесі прийняття рішень виробляти стратегію їх запобігання. Основними причинами вчені називають: підривну діяльність, яка здійснюється з боку спецслужб окремих держав світу, міжнародний тероризм, економічну блокаду, політичний тиск, шантаж, загрозу силових акцій. З огляду на це окрема національна держава, реалізуючи свою внутрішню політику, має враховувати інтереси всього світового співтовариства, аби в такий спосіб здобути можливість протистояти глобалізаційним викликам [5].

Особливо слід звертати увагу на можливість втрати національної ідентичності – людина нації відчуває себе людиною світу, а тому вибудовує стратегію своєї діяльності лише утилітаристськи, наскільки це відповідає її власним інтересам, якщо навіть ці інтереси і не збігаються з національними. Таким чином, на думку Р. Войтович, в умовах глобалізації у людини змінюється світосприйняття та світовідчуття, а тому втрачається ідентифікація себе з окремою національною спільнотою, фактично відбувається підміна форм ставлення «ми – вони» на «всі – свої». У результаті цього формується так звана транскордонна співпраця, яка має на меті узгодження взаєморозуміння між країнами світу на основі вирішення глобальних інтересів [1].

Саме тому в умовах глобалізації особливого значення набуває

нарощування інтелектуального потенціалу нації, адже саме він стає головним ресурсом розвитку, безпеки та стабільності держави. Це стосується, перш за все, державних службовців, які є безпосередніми ідеологами і виконавцями державних реформ. Тому надзвичайно небезпечним є недбале ставлення держави до розвитку інтелектуального ресурсу державної служби України.

У зазначеному контексті важливим є обізнаність державних службовців із базовими стратегіями модернізації державного управління в умовах глобалізації. У зв'язку із сьогоденними викликами, вимогами і потребами все частіше виникають тенденції кризових явищ, глибинних суперечностей, що в кінцевому рахунку засвідчує певну «кризу ефективності національних держав», «кризу легітимності міжнародних інститутів», а отже, й «кризу ідентичності» сучасної людини, яка з обережністю ставиться до «космополітичних цінностей» і продовжує надавати перевагу національним орієнтирам суспільного розвитку як каталізаторам подолання внутрішніх і зовнішніх суперечностей розвитку.

Модернізація державного управління, за висновками учених (Г. Кисельов, В. Князєв, І. Кравченко, І. Надольний, А. Неклесса, С. Хантінгтон, Ф. Фукуяма, Д. Фурман, М. Чешков та ін.), є однією з обов'язкових умов достойної відповіді на виклики і потреби глобалізації. Відповідно до цього модернізація систем державного управління, яка сьогодні охопила більшість країн, може викликати в сучасному транснаціональному світі такі зміни, які здатні породити і чимало проблем, а також потенційно можуть спровокувати небезпечні конфлікти із специфічними політичними наслідками для багатьох національних держав. Тобто саме глобалізація значно впливає на модернізацію національних систем державного управління і відкриває нові можливості для розвитку людства, являючи собою «інтеграцію інтересів та можливостей в реальному часі» та відміняючи певною мірою історичний час і простір. Державним службовцям необхідно розумітися в діадах таких питань, як: модернізація і «осучаснення», модернізація і трансформація, модернізація і революція, модернізація і глобалізація і т. ін. Таким чином, державні службовці, які безпосередньо є учасниками процесів модернізації державного управління, повинні знати залежність цього процесу від умов, специфіки та особливостей її здійснення.

Для визначення рівнів сформованості когнітивно-орієнтаційного компоненту готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації було використано комп'ютерну програму комплексного дидактичного тестування, яка формувалася на основі розроблених у рамках магістерської програми «Державне управління», тестових завдань на вимірювання навчальних досягнень з дисциплін «Теорія та історія державного управління», «Управління соціально-екологічною безпекою», «Європейська інтеграція», «Аналіз державної політики» та ін. Однак, формуючи структуру тесту, ми тестові завдання

з дисциплін згрупували відповідно до таксономії Блума (Андерсона) (таблиця).

Структурно-логічна будова дидактичного тексту для оцінювання рівнів сформованості когнітивно-орієнтаційного компоненту готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації відповідно до таксономії Блума (Андерсона)

Складові таксономії Блума (Андерсона)	Когнітивна діяльність (респондент вміє)	Запитання в тестових завданнях
1	2	3
Пригадування – респондент здатний розпізнати і пригадати вивчену інформацію	Розпізнавати, перелічувати, описувати, характеризувати, відновлювати, наводити як приклад, розташовувати, знаходити	Що трапилось після...? Скільки...? Що таке...? Хто саме був, який...? Чи можете Ви назвати...? Знайдіть визначення для...? Опишіть, що трапилось після...? Що є вірним, або невірним...?
Усвідомлення – респондент усвідомлює значення інформації за допомогою пояснення (як) і тлумачення того, що було вивчено	Пояснювати, наводити приклади, робити висновки (припускати), переказувати, класифікувати, порівнювати, з'ясовувати	Чи можете Ви пояснити, чому...? Чи можете Ви написати своїми словами...? Як ви маєте пояснити...? Чи можете Ви написати короткий огляд...? Що, на Вашу думку, повинно відбуватися далі...? Хто, як Ви гадаєте...? Яка була головна думка...? Чи можете Ви пояснити...? Чи можете Ви ілюструвати...? Чи діє кожний у спосіб, як ...?
Застосування – респондент застосовує інформацію в контексті, що відрізняється від того змісту, у якому вона вивчалася	Забезпечити виконання, проводити на практиці, здійснювати (доводити до кінця)	Чи Ви знаєте інший приклад, де ...? Чи можете Ви згрупувати за характеристиками таке, як ...? Які фактори могли Ви змінити, якщо ...? Які питання повинні Ви задати про ...? Чи зможете Ви за наданою інформацією розвинути комплект вказівок щодо ...?
Аналізування – респондент розбиває вивчену інформацію на її частини для того, щоб краще усвідомити	Порівнювати, організовувати, перекоординувати, співвідносити, описувати взагалі, переконувати, структурувати, об'єднувати у ціле	Які події не могли відбутися? Якщо ... відбулося, яким мало бути закінчення? Як саме ... подібне до ...? Що Ви бачите як інші можливі результати? Чому ... зміни відбулися? Чи можете Ви пояснити, що повинно трапитись, коли ...? У чому полягають деякі із проблем ...? Чи можете Ви розрізнити між ...? Які були деякі з мотивів раніше? Яка була зворотна точка? У чому були проблеми з ...?

1	2	3
Оцінювання – респондент виробляє рішення, базовані на поглибленій рефлексії критичному ставленні і оцінюванні	Перевіряти, формувати гіпотези, критикувати, перевіряти на дослідах, оцінювати, формувати думку, контролювати (тестувати), виявляти, спостерігати протягом процесу (моніторинг)	Чи є тут краще рішення до ...? Обдумайте ціну ...? Що Ви думаєте про...? Чи можете Ви відстояти Вашу позицію щодо ...? Як Ви вважаєте, ... добра, чи погана річ? Як би Ви регулювали ...? Які зміни до ... Ви би рекомендували? Чи вірите Ви ...? Що б Ви відчули, якби...? Наскільки ефективні є ...? Які є висновки ...? Який вплив буде ... мати на наше життя? Які є про і контра ...? Чому є ... ціни? Які є альтернативи? Хто виграватиме і хто буде втрачати?
Створювання – респондент формує нові ідеї і створює інформацію, використовуючи те, що було завчасно вивчено	Проектувати, конструювати, планувати наміри (стратегії), створювати, придумувати, відкривати, винаходити, виготовляти	Чи можете Ви спростувати ... для ...? Чи можете Ви бачити можливе рішення до ...? Якби Ви мали доступ до всіх ресурсів, як би Ви їх могли розподіляти? Чому Ви не винайшли свій власний шлях до ...? Що могло б трапитись, якщо ...? Скільки способів можете Ви ...? Чи можете Ви створити нові і незвичайні використання для ...? Чи можете Ви розвинути пропозицію, яка була б ...?

Результати підрахунків такі: високий рівень за показником «знання основних глобалізаційних викликів суспільного розвитку, особливостей їх виникнення та впливів на систему державного управління» показали 4,4 % державних службовців; достатній – 15,7 %; низький 50,5 %; незадовільний – 29,4 %. За другим показником «обізнаність державних службовців із технологіями передбачення загроз національній безпеці України в умовах глобалізації» високий рівень було зафіксовано у 5,2 % державних службовців; достатній – у 9,4 %; низький – у 61 %; незадовільний – у 24,4 %. За третім показником «обізнаність державних службовців із базовими стратегіями модернізації державного управління в умовах глобалізації» високий рівень мали 5,2 % державних службовців; достатній – 9,7 %; низький – 61,3 %; незадовільний – 23,8 %.

Узагальнюючи, ми дійшли висновку, що більшість державних службовців (57,6 %) мають низький рівень сформованості вищезазначеного компоненту; 25,8 % – незадовільний; 11,6 % – достатній і лише 5 % – високий.

Отже, високий рівень сформованості когнітивно-орієнтаційного компоненту готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації

характерне для державних службовців, які розуміють, що глобалізація лише тоді буде сприйматися позитивно, коли вона буде характеризуватися такими поняттями, як: етика – менше порушень прав людини і більше поваги до людських цінностей; справедливість – менше відмінностей у рівні життя людей в одній країні й у різних країнах; інтеграція – зменшення масштабів маргіналізації та ізоляції народів і країн; безпека людини – менше нестабільності в суспільстві та вразливості людини; людська безпека – менше вразливості народів і країн; стійкий розвиток – менше руйнування і погіршення стану довкілля.

Список використаних джерел

1. **Войтович Р.** Модернізація державного управління в умовах глобалізації (філософсько-методологічний аналіз) / Р. Войтович // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 1. – С. 131 – 140.
2. **Глобалистика** : енциклопедія / гл. ред. И. И. Мазур, А. Н. Чумаков. – М. : Радуга, 2003. – 1 328 с.
3. **Глобальні трансформації.** Політика, економіка, культура : пер. з англ. / Д. Гелл, Е. МакГрю, Д. Голдбрайт, Дж. Перратон. – К. : Фенікс, 2003. – 584 с.
4. **Кухаренко В. М.** Дистанційне навчання / В. М. Кухаренко, О. В. Рибалко, Н. Г. Сиротинко. – [3-е вид.]. – Х. : НТУ ХП; Торсінг, 2002. – 320 с.
5. **Соколов В.** Контуры будущего мира: нации, регионы, транснациональные общности / В. Соколов // Вестн. Моск. ун-та. – 2004. – С. 23 – 67.
6. **Эффективность** государственной власти: модели, критерии, факторы / А. А. Акульчев, В. Г. Игнатов, А. В. Понделков, А. М. Старостин // Вест. моск. ун-та. – 2004. – № 1. – С. 34 – 49.

Надійшла до редколегії 20.03.13

УДК 35

Юлія ПОГРЕБНЯК

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ГОТОВНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ ПРОЕКТАМИ: СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Визначається та науково обґрунтовується структура готовності державних службовців до управління соціальними проектами. Аналізується структура професійної діяльності і структура особистості фахівця.

Ключові слова: професійна діяльність, структура особистості фахівця, структура професійної діяльності, готовність.

Юлія Погребняк. Готовность государственных служащих к управлению социальными проектами: структурно-функциональный анализ

Определяется и научно обосновывается структура готовности государственных служащих к управлению социальными проектами. Анализируется структура профессиональной деятельности и структура личности специалиста.

Ключевые слова: профессиональная деятельность, структура личности специалиста, структура профессиональной деятельности, готовность.

Yuliia Pohrebniak. Public servants preparedness to social projects management: structural and functional analysis

It is designated and scientifically proved the structure of readiness of civil servants to management of social projects. The structure of professional activity and the structure of the identity of the expert are analyzed.

Key words: professional activity, structure of the identity of an expert, structure of professional activity, readiness.

Сучасні державні службовці діють в умовах кардинальних змін у суспільстві, що вимагає від них нових підходів до державного управління. Недостатня розробленість проблем професійної підготовки державних службовців, низький рівень наукової організації праці детермінують цілий ряд труднощів і відхилень в їх професійно-управлінській діяльності.

В останні десятиріччя, як у зарубіжній, так і вітчизняній науковій практиці, значна увага приділяється таким напрямкам наукових досліджень: управління проектами (Е. Верзух, М. Гаршина, К. Грей, В. Дункан, Е. Ларсон, І. Мазур, А. Товб, Б. Тянь, В. Шапіро та ін.); проектний підхід (Т. Брижованій, Л. Дума та ін.); компетентність менеджера проекту, керівника, управлінця (С. Бушуєв, Н. Бушуєва, Л. Васильченко, І. Грабська, А. Єгоршин, І. Коваленко, С. Філімонова та ін.) тощо. Заслужують на увагу дослідження, присвячені визначенню специфіки професійно-управлінської діяльності державних службовців (В. Бакуменко, С. Серьогін, Є. Курасова, Н. Липовська, О. Оболенський, В. Олуйко, С. Хаджирадева та ін.). Однак більшість проблем, що стосуються готовності державних службовців до управління соціальними проектами, так і не вирішені.

Мета статті – визначити та науково обґрунтувати структуру готовності державних службовців до управління соціальними проектами.

Визначаючи структуру готовності державних службовців до управління соціальними проектами, ми ґрунтувалися на теоретико-методологічних положеннях таких проблемних феноменів, як структура професійної діяльності та структура особистості фахівця.

Проведений аналіз зарубіжних та вітчизняних наукових фондів дозволяє констатувати відсутність єдиного підходу до визначення структури професійної діяльності. Більшість учених (Л. Божович, В. Мерліна, К. Платонов та ін.) констатують наявність однакових компонентів (операційних функцій), які утворюють функціональну структуру будь-якої діяльності, а саме: проектувальний, технологічний, організаційний, управлінський, дослідний. Інші (Н. Кузьміна, В. Слассьонін, А. Щербаков та ін.) переконливо доводять, що в процесі професійної діяльності виявляють

себе такі взаємопов'язані функції: діагностична; орієнтаційно-прогностична; конструктивно-проектувальна; організаторська; інформаційно-пояснювальна; комунікативно-стимуляційна; аналітико-оцінна; дослідницько-творча. У зазначеному контексті важливо зрозуміти саму структуру готовності до професійної діяльності.

Так, три інваріантні компоненти у структурі готовності до професійної діяльності рекомендують визначати: В. Шаласєв – інформаційний, операційний і мотиваційний [14], М. Логачов – психічний (загальний і спеціальний), технічний і фізичний [8], О. Назаров – образ структури дії, загальний психофізіологічний стан, психологічну спрямованість особистості [9], О. Іванова – функціональний, емоційний та особистісний [5]. Важливим для нашого дослідження є запропоноване Г. Баллом розуміння структури готовності як комплексної здатності, де, як і в будь-якій цілісній якості особистості, можна виокремити сторони: мотиваційну, що відіграє стрижневу роль, інструментальну, яка визначає зміст і стильові особливості, та вольову, що забезпечує її реалізацію в реальних умовах [11].

Чотири компоненти визначає С. Кубіцький – ціннісно-мотиваційний, гностичний, практичний і оцінний [7]. Поширюють структуру готовності до професійної діяльності до п'яти головних компонентів Ж. Половнікова – мотиваційний, операційний, вольовий, оцінний, функціональний [10], О. Бикова – морально-психологічний, управлінсько-командирський, авторитарний, креативний і комунікативний [1]. М. Дьяченко і Л. Кандилович виділяють шість компонентів: мотиваційний; орієнтаційний; пізнавально-оперативний; емоційно-вольовий; психофізіологічний; оцінний [3, с. 81]. Компонентами професійно-психологічної готовності, на думку М. Ануфрієва і Я. Кондратьєва, є: мотиваційний (настанова не тільки на найбільш доцільні, активні та рішучі дії, а й на власну безпеку); орієнтаційний (вивчення та усвідомлення умов й особливостей діяльності, способів можливих дій у різних варіантах розвитку подій тощо); операційний (навички та вміння реалізувати професійні дії); вольовий (самоконтроль, саморегуляція, самооблізація); оцінний (об'єктивна оцінка ступеня небезпеки ситуації і власної підготовленості для її вирішення, прогнозування можливих результатів, внесення відповідних поправок).

Вищезазначене дозволяє дійти висновку, що на сучасному етапі розвитку науки домінує підхід до визначення складових готовності до професійної діяльності як стану та якостей особистості, що забезпечує її успішний перехід від навчання у вищому освітньому закладі до професійної діяльності. Ми погоджуємося з думкою Н. Романенко, яка вважає, що готовність до професійної діяльності – «це активно-дієвий стан особистості, настанова на певну поведінку, змобілізованість сил на виконання завдання» [12, с. 197].

У контексті нашого дослідження важливим також є розуміння структури особистості фахівця. Розуміючи особистість як суб'єкт соціальних стосунків та активної діяльності, а також ґрунтуючись на уявленні К. Платонова про структуру особистості, Е. Зеєр розробив чотирикомпонентну структуру

особистості фахівця [4]. Узагальнено ця структура подана нами в таблиці. Ґрунтуючись на цій професійно-обумовленій структурі особистості фахівця, можна сформувати модель особистості фахівця конкретного фаху, зокрема й державного службовця. Це буде той ідеальний образ особистості, еталон, згідно з яким повинна формуватись особистість майбутніх державних службовців і якому вона повинна якомога більше відповідати наприкінці терміну професійної підготовки. Рівень готовності державних службовців до виконання своїх професійних функцій визначається ступенем відповідності його особистості еталону – моделі фахівця з державного управління.

Структура особистості фахівця за Е. Зеєром

Підструктура суб'єкта діяльності	Базові ознаки	Примітки
1	2	3
Спрямованість особистості <i>(як зазначено у працях Л. Божовича, В. Мерліна, К. Платонова та ін., є системоутворюючим фактором особистості)</i>	Мотиви (наміри, інтереси, нахили, ідеали); ціннісні орієнтації (сєнс праці, заробітна плата, добробут, кваліфікація, кар'єра, соціальний статус та ін.); професійна позиція (ставлення до професії, настанови, сподівання, готовність до професійного розвитку); соціально-професійний статус	Характеризується постійним прагненням до вдосконалення, набуття все нових знань та умінь. Психологічним підґрунтям є готовність до постійного підвищення своєї кваліфікації, професійного розвитку. На різних стадіях становлення особистості ці компоненти мають різний психологічний зміст, обумовлений характером провідної діяльності та рівнем професійного розвитку особистості
Професійна компетентність	Сукупність професійних знань, умінь, а також способи виконання професійної діяльності	Основними компонентами професійної компетентності будь-якого фахівця є: – соціально-правова компетентність – знання та вміння в галузі взаємодії з суспільними інститутами та людьми, а також володіння прийомами професійного спілкування та поведінки; – спеціальна компетентність – готовність до самостійного виконання конкретних видів діяльності, умінь вирішувати типові професійні завдання та оцінювати результати своєї праці, спроможність самостійно набувати нових знань та умінь зі спеціальності; – персональна компетентність – здатність до постійного професійного зростання та підвищення кваліфікації, а також реалізації себе у професійній праці; – аутокомпетентність – адекватне уявлення про свої соціально-професійні характеристики та володіння технологіями подолання професійних деструкцій

1	2	3
Професійно важливі якості особистості	Багатофункціональність; кожна професія має свої якості	Можна виділити такі професійно важливі якості: спостережливість, пам'ять, технічне мислення, просторове уявлення, уважність, емоційна стійкість, рішучість, дисциплінованість, самоконтроль та ін.
Професійно значущі психофізіологічні властивості	Зорово-рухова координація, нейротизм, екстраверсія та ін.	Ці властивості розвиваються вже в ході освоєння діяльності. У процесі професіоналізації одні психофізіологічні властивості визначають розвиток професійно важливих якостей, інші, професіоналізуючись, набувають самостійного значення

Готовність як результат підготовленості простежується в більшості робіт учених (М. Дьяченко, Л. Кандибович, О. Киричук, Є. Козлов, С. Максименко, А. Пуні, С. Терещук, Т. Щербан та ін.) і розглядається в безпосередньому зв'язку з формуванням, розвитком і вдосконаленням психічних процесів, станів, якостей особистості, необхідних для успішного виконання діяльності. Усе це свідчить про те, що під час визначення структури готовності державних службовців до управління соціальними проектами слід акцентувати увагу на таких її компонентах, як психологічний і функціональний.

Готовність державних службовців до управління соціальними проектами за психологічним компонентом доцільно аналізувати за такими критеріями:

– аксіологічно-мотиваційний (показники: професійна спрямованість державних службовців на гуманізацію і демократизацію суспільних відносин; морально-ціннісні орієнтації державних службовців в умовах сучасних суспільних змін; умотивованість державних службовців на ефективну реалізацію соціальних програм і проектів на різних рівнях державного управління (міжнародному, національному, регіональному, місцевому); потреба в служінні народу України та наданні якісних державно-управлінських послуг у межах посадової компетенції);

– професійно важливі якості, необхідні для ефективного управління соціальними проектами (показники: толерантність; комунікабельність; емпатія, ініціативність, саморегуляція/самовираження, самоменеджмент);

– когнітивний потенціал державних службовців з управління соціальними проектами (показники: обізнаність із базовими положеннями державних соціальних проектів, що реалізуються в Україні; знання нормативно-правових документів, що регламентують професійну діяльність державних службовців у процесі управління соціальними проектами; розуміння функцій і специфіки соціальних

проектів та їх фундаментальної ролі в розвитку соціальної інфраструктури держави; знання принципів, форм та методів управління проектами, їх класифікації та специфіки застосування в галузі державного управління; знання видів, моделей, організаційних структур проектної команди і специфіки їх функціонування під час реалізації соціальних проектів; знання інструментарію і процедур розробки соціального проекту).

Функціональний компонент включає такі критерії:

– проектувально-технологічний (показники: уміння визначати обмеження, стратегії та цілі соціальних проектів; здатність розробляти структурний план проекту, складати організаційну схему, визначати й описувати ролі в проекті, аналізувати оточення проекту, складати календарні плани; навички роботи з програмою MS Project і документацією проекту);

– економіко-правовий (показники: уміння проводити проектний аналіз відповідно до нормативно-правових норм, що діють у сучасному міжнародному та українському законодавстві; уміння доцільно застосовувати різні методи аналізу ефективності соціального проекту);

– організаційно-змістовий (показники: уміння управляти ресурсами й витратами соціальних проектів; уміння приймати ефективні рішення з урахуванням цілей соціального проекту; уміння управляти просторово-часовою організацією діяльності проектної команди).

У межах особистісного підходу готовність до професійної діяльності розглядається як настанова (О. Імедадзе, О. Леонт'єв, Ю. Поваренков, О. Прангішвілі, Д. Узнадзе), наявність здібностей (Б. Анан'єв, С. Рубінштейн), якість особистості (К. Платонов), складне особистісне утворення (Ю. Гільбух, Л. Кондратова, Р. Пенькова), синтез властивостей особистості (С. Кубіцький, В. Крутенський), активність, що виникає з потреби доквітля (В. Бочелюк), інтегративна професійна якість (В. Ширинський).

Слід зазначити, що більшість науковців (В. Бочелюк, Ф. Генів, М. Дьяченко, Є. Ільїн, Л. Кандибович, Л. Карамушка, Р. Пенькова, Л. Разборова, В. Шадріков та ін.) психологічну готовність розглядають як підготовленість до певної діяльності, тобто як стійке ієрархічне утворення особистості, що включає в себе мотиваційний, когнітивний, операційний та інші компоненти. Наведемо лише декілька прикладів таких визначень.

Так, за М. Дьяченко і Л. Кандибовичем, готовність – це «цілеспрямований вияв особистості, що містить у собі її переконання, погляди, ставлення, мотиви, почуття, вольові й інтелектуальні якості, знання, навички, вміння, настанови, налаштованість на певну поведінку» [4, с. 176]; за С. Кубіцьким, – це «спрямованість особистості, яка передбачає потреби, переконання, погляди, ставлення, мотиви, почуття, вольові й інтелектуальні якості, знання, уміння й настанови на певну

поведінку в незвичних умовах» [7, с. 10]; за Л. Разборовою, це – дієвий стан особистості, що виражається в здатності до продуктивної реалізації знань, умінь і навичок і дозволяє особистості швидко орієнтуватись, продуктивно реалізовувати рішення, яке було прийнято, створювати творчу атмосферу [16].

У межах функціонального підходу сутність поняття «готовність до професійної діяльності» визначають таким чином: емоційний стан, що характеризується оптимальним рівнем працездатності аферентних та еферентних систем (С. Кубіцький та ін.); передстартова активізація психічних функцій (Г. Гагаєва, Л. Разборова та ін.); певний стан психічних функцій, на основі якого здобувається оптимальний рівень досягнень діяльності (Н. Левітов, Л. Нерсисян, А. Пуні, В. Пушкін, О. Ухтомський та ін.) або аналізується специфіка готовності до різних видів діяльності, наприклад: до розумової та фізичної (А. Ковальов) чи до педагогічної (К. Дурай-Новакова, А. Линенко, О. Мороз, О. Проскура, В. Сластьонін, В. Щербіна) та ін. За В. Шадриковим, Т. Шамовою, слід ураховувати такі закономірності процесу засвоєння професійної діяльності: формування мети діяльності, формування інформаційної основи діяльності, формування виконавчої частини діяльності, формування підсистеми професійно важливих якостей [15].

Для уніфікації означених підходів М. Дьяченко і Л. Кандибович запропонували розрізняти загальну й ситуативну готовність, розуміючи під загальною стійку характеристику особистості (передумова успішного виконання діяльності), а під ситуативною – психофізіологічний стан, який відповідає умовам виконання діяльності в конкретній ситуації [3].

Отже, за результатами аналізу можна стверджувати, що, по-перше, готовність до діяльності є цілісним утворенням, що характеризує емотивно-когнітивну, вольову мобілізаційність суб'єкта в момент його залучення до діяльності певного спрямування; по-друге, готовність не є вродженою, а виникає внаслідок певного досвіду людини, який ґрунтується на її позитивному ставленні до цієї діяльності, усвідомленні мотивів і потреб у ній, об'єктивності її предмета та способів взаємодії з ними. При цьому емоційні, інтелектуальні та вольові характеристики є конкретним вираженням готовності на рівні явищ. Таким чином, готовність фахівця до діяльності є складним структурним утворенням, необхідною передумовою готовності до професійної діяльності, а також вирішальним фактором її успішної результативності.

Таким чином, перспективу подальших досліджень вбачаємо в такому: а) визначенні необхідної функціональної структури професійної діяльності державного службовця відповідно до рівня його кваліфікації; б) визначенні структури узагальненого об'єкта діяльності державних службовців; в) виділенні елементів сукупної структури професійної підготовки державних службовців; г) поглибленому розкритті кожного з вищезазначених нами елементів.

Список використаних джерел

1. **Бикова О. В.** Формування готовності до професійної діяльності майбутніх офіцерів пожежної охорони : автореф. дис. ... канд. пед. наук : 13.00.04 / Бикова О. В. – К., 2001. – 20 с.
2. **Глушук Ю. О.** Підготовка державних службовців до аналітичної діяльності в системі післядипломної освіти : автореф. дис. ... канд. пед. наук : 13.00.04 / Глушук Ю. О. – О., 2010. – 19 с.
3. **Дьяченко М. И.** Психологическая проблема готовности к деятельности / М. И. Дьяченко, Л. А. Кандибович. – Мн.: БГУ, 1976. – 236 с.
4. **Зеер Э.** Компетентностный подход к модернизации профессионального образования / Э. Зеер, Э. Сыманюк // Высшее образование в России. – 2005. – № 4. – С. 23 – 30.
5. **Иванова Е. В.** Социально-психологическая адаптация курсантов в ВУЗе МВД как этап профессионального становления будущих сотрудников пенитенциарной системы : дис. ... канд. психол. наук : 19.00.06 / Иванова Елена Вячеславовна. – К., 1999. – 189 с.
6. **Клиффорд Ф. Грей.** Управление проектами : [практ. руководство] : пер. с англ. / Клиффорд Ф. Грей, Эрик У. Ларсон. – М. : Дело и сервис, 2003. – 528 с.
7. **Кубіцький С. О.** Система оцінювання готовності майбутніх офіцерів до професійної діяльності : автореф. дис. ... канд. пед. наук : 13.00.04 / Кубіцький С. О. – К., 2001. – 20 с.
8. **Логачов М. Г.** Психологічна підготовка особового складу спеціальних підрозділів ОВС до дій в екстремальних ситуаціях : дис. ... канд. психол. наук : 19.00.06 / Логачов Микола Георгійович. – Х., 2001. – 144 с.
9. **Назаров О. А.** Динамика первичной психологической адаптации к условиям учебы и службы в учебных заведениях МВД Украины : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Назаров Олег Александрович. – Х., 2001. – 200 с.
10. **Половникова Ж. Ю.** Формирование психологической готовности сотрудников охраны к осуществлению профессиональной деятельности : дис. ... канд. психол. наук : 19.00.01 / Половникова Жанетта Юрьевна. – Х., 1995. – 141 с.
11. **Психологічні аспекти гуманізації освіти** / за ред. Г. О. Балла. – Рівне, 1996. – 168 с.
12. **Романенко Н. А.** Підготовка майбутнього менеджера освітнього закладу: сучасні аспекти / Н. А. Романенко // Наука і освіта. – 2010. – № 1 – 2. – С. 196 – 201.
13. **Скібіцька Л. І.** Лідерство та стиль роботи менеджера : навч. посіб. / Л. І. Скібіцька. – К. : Центр учбової літ-ри, 2009. – 192 с.
14. **Шалаєв В. М.** Теоретичні засади готовності курсантів до правоохоронної діяльності / В. М. Шалаєв // Наук. вісн. ПДПУ ім. Ушинського. – 1998. – Вип. 4 – 5. – С. 49 – 53.
15. **Шамова Т. И.** Управление образовательными системами : учеб. пособие / Шамова Т. И., Третьяков П. И., Капустин Н. П. ; под ред. Т. И. Шамоной. – М. : Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 2002. – 320 с.
16. **Шендеровський К.** Менеджмент у соціальній роботі / Костянтин Шендеровський. – К. : Главник, 2007. – 117 с.

Надійшла до редколегії 25.03.13

Юрій КІЗІЛОВ
 Національна академія державного управління
 при Президентові України

ПРОБЛЕМИ ТА СУЧАСНИЙ СТАН ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Досліджується сучасний стан та проблеми проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи.

Ключові слова: державна служба, адміністративна реформа, державний службовець, проходження державної служби, конкурсний прийом, просування по службі, оцінювання державних службовців.

Юрий Кизиллов. Проблемы и современное состояние прохождения государственной службы в Украине в условиях административной реформы

Исследуется современное состояние и проблемы прохождения государственной службы в Украине в условиях административной реформы.

Ключевые слова: государственная служба, административная реформа, государственный служащий, прохождение государственной службы, конкурсный прием, движение по службе, оценивание государственных служащих.

Yuriy Kizilov. Problems and current status of serving for civil service in Ukraine in the conditions of administrative reform

The current situation and problems of serving for civil service in Ukraine in conditions of administrative reform are investigated.

Key words: civil service, administrative reform, civil servants, serving for civil service, competitive selection, promotion, civil servants evaluation.

Становлення України як суверенної, незалежної, демократичної та соціальної держави, вибраний нею курс на європейську інтеграцію зумовлюють необхідність суттєво підвищити дієвість системи державного управління та її підсистеми – державної служби. Демократичні перетворення, що відбуваються в країні, потребують нових підходів до державної служби, її проходження.

Відповідно до чинного законодавства державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [4, ст. 1]. Ці особи є державними службовцями, час перебування на державній службі яких складається з різних етапів проходження державної служби і на кожному із цих етапів застосовується відповідна кадрова технологія, однак головною проблемою системи державної служби сьогодні є те, що недостатньо застосовуються новітні технології управління персоналом на державній службі. Україна сьогодні потребує професійної,

політично нейтральної та ефективної державної служби. На досягнення цієї мети спрямована адміністративна реформа. Саме тому дослідження сучасного стану та проблем проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи сьогодні є актуальним.

Упродовж останніх десятиліть питання державної служби стали об'єктом уваги багатьох вітчизняних і зарубіжних учених, які досліджують наукові та практичні проблеми функціонування системи державної служби, її відкритості та прозорості, професіоналізації, адаптації до стандартів Європейського Союзу. У період після проголошення Україною незалежності окремі аспекти державної служби стали предметом досліджень багатьох фахівців з державного управління, зокрема В. Б. Авер'янова, В. Д. Бакуменка, Д. М. Бахраха, Л. Р. Білої, Ю. П. Битяка, Н. Т. Гончарук, С. Д. Дубенко, В. М. Князева, І. Б. Коліушка, Є. Б. Кубка, Г. В. Лелікова, В. І. Лугового, В. Я. Малиновського, Т. В. Мотренка, В. А. Мальцева, О. В. Машкова, П. І. Надолішнього, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенського, В. М. Олуйка, П. Т. Павленчика, А. П. Рачинського, В. М. Рижих, С. М. Серьогіна, В. М. Сороко, С. К. Хаджирадєвої, А. О. Чемериса, В. В. Цветкова, Ю. П. Шарова, О. П. Якубовського та ін.

Окремі аспекти стратегій реформування державної служби, світових тенденцій її модернізації, засади сучасної державної кадрової політики висвітлені в працях Т. Е. Василевської, Н. Т. Гончарук, С. Д. Дубенко, В. М. Олуйка, Т. І. Пахомової, С. М. Серьогіна, А. С. Сіцинського та ін. Зокрема, дослідження С. Д. Дубенко стосуються проходження державної служби та ефективності кадрової політики як пріоритетного напрямку створення дієздатного державного апарату. А. П. Рачинський вивчав питання статусу державних службовців. В. І. Мельниченко звертав увагу на особливості й проблеми визначення правового статусу виборних посадових осіб місцевого самоврядування. Г. І. Леліков присвятив дослідження розвитку й удосконаленню державної служби. Н. Т. Гончарук усебічно досліджувала управління керівним персоналом у сфері державної служби.

На розробці та осмисленні нових підходів до процесів функціонування державної служби позитивно позначилося і прийняття нормативно-правових документів, у яких встановлюються засади й напрями її функціонування та розвитку. Проте сучасний стан та проблеми проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи ще недостатньо досліджено.

Метою статті є дослідження проблем і сучасного стану проходження державної служби в умовах адміністративної реформи.

Проблемами проходження державної служби є низький її престиж, невизначеність особистої долі державних службовців у зв'язку з нестабільністю політичної ситуації, недосконала система управління персоналом (порядок добору кадрів і проведення конкурсів, оцінювання,

планування кар'єри, визначення потреб у професійному навчанні, мотивації), недосконалість існуючої нормативно-правової бази державної служби, відтермінування введення в дію нового законодавства про державну службу, недостатній рівень професіоналізму та адміністративної культури державних службовців, недосконалість системи їх підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації. Ці проблеми проходження державної служби в Україні потребують невідкладного вирішення, а ті демократичні перетворення, що відбуваються в державі стосовно адміністративної реформи, – нових підходів до проходження державної служби.

Україна сьогодні потребує професійної, політично нейтральної, відповідальної, авторитетної та ефективної державної служби. Саме тому дослідження проблем та сучасного стану проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи є надзвичайно актуальним.

Згідно зі ст. 24 Закону України «Про державну службу» до проходження служби належить: прийняття на державну службу, посування по ній службовців, стимулювання їх праці, вирішення інших питань, пов'язаних зі службою [4, ст. 24].

Кожний державний службовець проходить свій службовий шлях, має свою індивідуальну кар'єру, яка включає: прийняття на службу; проходження випробувального терміну; посування по службі шляхом заміщення вакантних посад, присудження категорій та рангів; стажування; перепідготовку та підвищення кваліфікації; проведення щорічної оцінки й атестації; припинення службових відносин.

Ключовим моментом проходження державної служби є посування по службі, яке здійснюється шляхом зайняття більш високої посади на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України та Кабінетом Міністрів України, або шляхом присвоєння державному службовцю більш високого рангу. Державний службовець має право брати участь у конкурсі на заміщення вакантної посади. Переважне право на посування по службі мають державні службовці, які досягли найкращих результатів у роботі, виявляють ініціативність, постійно підвищують свій професійний рівень та зараховані до кадрового резерву [4, ст. 27].

Слід звернути увагу на те, що державний службовець має право на посування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків; брати участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії [4, ст. 11]. Однак немає правових підстав тлумачити це право як суб'єктивне право державного службовця, тобто він не має права вимагати посування по службі, оскільки призначення на посаду належить до компетенції державного органу або посадової особи [2, с. 33 – 34].

Основним принципом вирішення питання щодо посування по службі є державний інтерес до оптимального заміщення посад державних

службовців, який повинен мати пріоритетне значення перед особистим інтересом державного службовця, що прагне посування по службі. При цьому на державний орган покладається обов'язок, ураховуючи професійні якості службовця, не перешкоджати його посуванню по державній службі в межах державно-службових і фінансових можливостей органу державної влади.

Безпосередніх заборон на посування по службі в законодавстві не передбачено. Водночас з огляду на окремі правові положення, державний службовець не має права на посування по службі:

- під час випробування на заміщення посади державної служби;
- у період дисциплінарного стягнення (порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби; попередження про неповну службову відповідність; затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду тощо);
- порушення кримінальної справи;
- проведення службового розслідування;
- під час досягнення граничного віку перебування на державній службі тощо.

Зайняття державним службовцем більш високої посади можливе:

- за наявності вакантної посади;
- наявності необхідної професійної освіти, досвіду роботи, знання Конституції України, законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією;
- наявності необхідного стажу державної служби та/або загального стажу;
- проходження конкурсу чи застосування іншої процедури, передбаченої чинним законодавством [1, с. 322 – 323].

Порядок прийняття на державну службу відрізняється від загального порядку прийняття на роботу, передбаченого чинним трудовим законодавством України. Основні особливості такі:

- відбір та прийняття на державну службу за спеціальними процедурами;
- складання державним службовцем присяги;
- присвоєння державному службовцю відповідного рангу.

Порядок прийняття на державну службу залежить від статусу органу державної влади; категорії державних посад; шляхів заміщення цих посад.

Прийняття на державну службу (призначення на посаду державної служби) здійснюється за допомогою адміністративного акта (указу, постанови чи розпорядження, наказу) керівника органу державної влади або уповноваженої особи, що юридично фіксує вступ громадянина на державну службу та зарахування його на відповідну посаду. Призначення охоплює такі складові: вступ на державну службу (виникнення державно-службових відносин); зміну державно-службових відносин; переміщення по службі [3, с. 289].

Призначення на посаду державного службовця передбачає добровільну і взаємну згоду сторін (громадянина і державного органу в особі керівника чи уповноваженої особи). Воно є взаємоузгоджуваним адміністративним актом. Згода призначуваної особи є передумовою дійсності адміністративного акта про призначення.

Вступ громадянина на державну службу є добровільним. Певну форму згоди в законодавстві не передбачено. Цілком достатньо, щоб адміністративний акт про призначення був підписаний призначуваною особою без будь-яких застережень і тим більше заперечень. Згода потрібна в усіх випадках призначення. У Законі України «Про державну службу» не передбачається жодних винятків з цього правила. Навіть у разі ліквідації органу чи скорочення його штату державного службовця за його згодою переводять на іншу посаду в тому самому органі або в іншому органі з урахуванням його професії, кваліфікації та займаної раніше посади. Згода з адміністративним актом про призначення повинна бути виражена призначуваною особою і без будь-яких умов. Ця вимога зумовлена необхідністю забезпечити юридичну ясність і недвозначність державно-службових відносин, що виникають.

Прийняття на державну службу може здійснюватися на конкурсній основі або без проведення конкурсу за іншою процедурою відповідно до чинного законодавства. Без проведення конкурсу зарахування може здійснюватися на такі адміністративні посади: заступники голів обласних, перші заступники, заступники голів районних держадміністрацій; керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих держадміністрацій; керівники кадрових служб центральних органів виконавчої влади, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій. Без конкурсного відбору або стажування можуть також прийматися: державні службовці на посади керівників, які згідно з законодавством обираються або затверджуються колегіальним органом; керівників, які призначаються міністрами, керівниками інших центральних органів виконавчої влади за погодженням із керівниками місцевих органів виконавчої влади; спеціалістів під час переміщення їх у межах одного державного органу на рівнозначну або нижчу посаду з дотриманням вимог законодавства про працю; державні службовці, які перебували на відповідних посадах у державних органах та виконавчих органах Рад, у тому числі в тих, що ліквідуються, до новостворених органів виконавчої влади і місцевого самоврядування; на державну службу – випускники вищих навчальних закладів, що здобули вищу освіту за спеціальностями галузі знань «Державне управління», у державні органи, які направляли їх на навчання за державним замовленням; на державну службу в особливий період (пункт доповнено згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 1227 від 18 листопада 2009 р.) [6]; особи, які навчалися на умовах державного контракту, у разі працевлаштування їх

у державному органі, де вони працювали або були зараховані до кадрового резерву; службовці патронатної служби [14].

Основними критеріями класифікації посад державних службовців є організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль і місце посади в структурі державного органу.

Прийняття на державну службу на посади першої – другої категорій здійснюється за спеціальною процедурою. Певну особливість має заміщення посад патронатної служби. Відповідно до ст. 15 Закону України «Про державну службу» Президент України, Голова Верховної Ради України, члени уряду України, глави місцевих державних адміністрацій мають право самостійно добирати та приймати осіб на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно зі штатним розписом і категорією, що відповідає посаді (патронатна служба). Порядок перебування на державній службі таких осіб устанавлюється відповідними органами [4, ст. 15]. Порядок перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій визначено постановою Кабінету Міністрів України від 19 травня 1999 р. № 851 [11].

Прийняття на державну службу на посади третьої – сьомої категорій здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України [4, ст. 15]. Основна мета конкурсу полягає в тому, щоб створити умови для реалізації права громадян на рівний доступ до державної служби, а також приймати на державну службу осіб, спроможних виконувати покладені на них функції. Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169, яка набрала чинності з 1 липня 2002 р. [13].

Для відбору кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців наказом (розпорядженням) керівника відповідного державного органу, який здійснює призначення на посаду державного службовця, утворюється конкурсна комісія у складі голови, секретаря і членів комісії. Очолює конкурсну комісію заступник керівника державного органу. До складу конкурсної комісії входять представники кадрової та юридичної служб, а також окремих структурних підрозділів апарату державного органу.

У державному органі з нечисленним апаратом (до п'яти осіб) конкурс може проводитися керівником цього органу або конкурсною комісією органу вищого рівня. З метою об'єктивного оцінювання знань і здібностей кандидатів на посаду державних службовців конкурсна комісія державного органу проводить іспит і співбесіду. Засідання конкурсної комісії вважається правочинним, якщо на ньому присутні не менше ніж 2/3 її складу.

Рішення комісії приймається простою більшістю голосів присутніх на її засіданні членів конкурсної комісії. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос голови комісії. Рішення про призначення на посаду державного службовця та зарахування до кадрового резерву приймає керівник державного органу на підставі пропозиції конкурсної комісії протягом місяця з дня прийняття рішення конкурсною комісією.

Переведення на рівнозначну або нижчу посаду в одному державному органі, а також посування по службі державних службовців, які зараховані до кадрового резерву чи успішно пройшли стажування в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, може здійснюватися без конкурсного відбору [13, п. 5].

З 2001 р. в системі державної служби України проводиться атестація державних службовців згідно з положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922 [8]. У державних органах з метою підвищення ефективності діяльності державних службовців та відповідальності за доручену справу один раз на три роки проводиться їх атестація, під час якої оцінюються результати роботи, ділові та професійні якості, виявлені працівниками під час виконання службових обов'язків, визначених типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображених у посадових інструкціях, що затверджуються керівниками державних органів відповідно до Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів.

Атестації підлягають державні службовці всіх рівнів, у тому числі ті, які внаслідок організаційних змін обіймають посади менше ніж один рік, якщо їх посадові обов'язки не змінилися. Особливості проведення атестації державних службовців, посади яких віднесені до I та II категорій, визначаються органами, що призначають їх на посади.

У період між атестаціями з метою здійснення регулярного контролю за проходженням державної служби та професійними досягненнями державних службовців щороку проводиться оцінка виконання державними службовцями покладених на них завдань і обов'язків. Оцінка проводиться безпосередньо керівниками структурних підрозділів, де працюють державні службовці, під час підбиття підсумків роботи за рік. Порядок проведення щорічної оцінки в окремому державному органі визначається керівником відповідного органу з урахуванням загального порядку та особливостей кожного державного органу. Загальний порядок проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань затверджено наказом Голодержслужби від 31 жовтня 2003 р. № 122 (зареєстровано в Мін'юсті 19 листопада 2003 р. за № 1063/8384) [7]. Результати атестації та щорічної оцінки беруться до уваги кадровою службою відповідного державного органу під час проведення планомірної ротації кадрів на окремих посадах державних службовців.

Таким чином, проходження державної служби охоплює всі процеси (етапи) та стани (статуси) державного службовця протягом його перебування на державній службі, від прийняття до звільнення (відставки). Ключовим моментом проходження державної служби є посування по службі, яке здійснюється шляхом: зайняття більш високої посади на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України та Кабінетом Міністрів України, або шляхом присвоєння державному службовцю більш високого рангу. На кожному етапі проходження державної служби мають бути застосовані відповідні кадрові технології – сучасні технології управління людськими ресурсами.

Сучасний стан проходження державної служби в умовах здійснення адміністративної реформи в Україні характеризується значними (докорінними) змінами в системі державної служби. Ці зміни ґрунтуються на положеннях нового Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [5], який набуває чинності з 1 січня 2014 р. Ряд нормативно-правових актів уже розроблений і затверджений Кабінетом Міністрів України та Національним агентством України з питань державної служби. Але, як свідчить попередній досвід, застосування на практиці нового законодавства буде потребувати уточнення або навіть нових науково обґрунтованих механізмів урегулювання державно-службових відносин під час проходження державної служби. Саме тому наші подальші дослідження будуть присвячені особливостям проходження державної служби в умовах адміністративної реформи після введення в дію нового законодавства про державну службу, перспективам реформування державної служби, оскільки реформа державної служби закладає основи стабільності, прозорості та ефективності державних інституцій.

Список використаних джерел

1. **Державне** управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
2. **Ківалов С. В.** Організація державної служби в Україні : навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – О. : Юрид. л-ра, 2002. – 328 с.
3. **Оболенський О. Ю.** Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
4. **Про державну службу** : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12.
5. **Про державну службу** : Закон України від 17 лист. 2011 р. № 4050-VI. – Режим доступу : www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17.
6. **Про деякі питання застосування статей 4, 15 і 27 Закону України «Про державну службу»** : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 черв. 1994 р. № 423. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=423-94-%EF.
7. **Про затвердження** Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань : наказ Голодержслужби від 31 жовт. 2003 р. № 122. – Режим доступу :

www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1063-03.

8. **Про затвердження** Положення про проведення агестації державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 груд. 2000 р. № 1922. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1922-2000-%EF.

9. **Про затвердження** Порядку ведення, обліку та зберігання особових справ державних службовців : наказ Нацдержслужби України від 5 берез. 2012 р. № 44. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua.

10. **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 трав. 2012 р. № 92. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua.

11. **Про затвердження** Порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 трав. 1999 р. № 851. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=851-99-%EF.

12. **Про затвердження** Порядку підвищення рівня професійної компетентності державного службовця : наказ Нацдержслужби України від 6 квіт. 2012 р. № 65. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua.

13. **Про затвердження** Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2002 р. № 169. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=169-2002-%EF.

14. **Сурай І. Г.** Актуальні питання проходження державної служби в Україні : навч.-метод. посіб. / І. Г. Сурай. – К. : Вид-во КМЦППК, 2011. – 56 с.

Надійшла до редколегії 23.04.13

УДК 352.08(477)«18/19»

Дмитро ЛЕТУЧИЙ

Національна академія державного управління
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

СТИЛІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ В УКРАЇНІ НАПРИКІНЦІ ХVІІІ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.

Аналізуються стиль і методи управління державними службовцями в Україні наприкінці ХVІІІ – на початку ХХ ст., розкриваються особливості використання адміністративних, правових, економічних, соціально-психологічних і морально-етичних методів.

Ключові слова: управління державними службовцями, стиль управління, методи управління, державна служба.

Дмитрий Летучий. Стили управления государственными служащими в Украине в конце ХVІІІ – в начале ХХ в.

Анализируются стили и методы управления государственными служащими в Украине в конце ХVІІІ – в начале ХХ в., раскрываются особенности использования административных, правовых, экономических, социально-психологических и морально-этических методов.

Ключевые слова: управление государственными служащими, стиль управления, методы управления, государственная служба.

Dmytro Letuchy. Style control of public servants in Ukraine at the end of the ХVІІІ – in the beginning of the ХХ-th century

The style and methods of management of public servants in Ukraine at the end of the ХVІІІ – in the beginning of the ХХ-th century are analyzed. The use of special features of administrative, legal, economic, social, psychological, moral and ethical practices are considered.

Key words: management of public employees, management style, management practices, public service.

Здійснення масштабних адміністративних, політичних, соціальних та інших реформ в Україні актуалізує пошук шляхів підвищення ефективності діяльності органів державної влади. Значною мірою вона залежить від рівня компетентності та професіоналізму державних службовців, а отже, від стилю, форм і методів управління персоналом у сфері державної служби. У цьому контексті важливе значення має вивчення попереднього вітчизняного досвіду управління персоналом державної служби. Тим більше, що ця проблематика в науковій літературі залишається малодослідженою. У публікаціях вітчизняних та російських дослідників використання стилів управління персоналом державної служби розглядається лише побіжно у зв'язку з розглядом розвитку державної служби в цілому (Т. Архипова [1], Н. Гончарук [3], В. Зубов [4], В. Мельников [6], В. Мельников [8], Л. Прокопенко [10]).

© Летучий Д. М., 2013

Метою статті є аналіз досвіду використання стилів управління персоналом державної служби в Україні наприкінці XVIII – на початку XX ст. та можливості його використання в сучасних умовах.

Після ліквідації автономії України наприкінці XVIII ст. на неї були поширені загальноімперський адміністративний устрій і законодавство про державну службу. Імперське законодавство про державну службу почало формуватися з петровською модернізацією управлінської діяльності, коли відбувався перехід від традиційної моделі державного управління до раціональної, унаслідок чого значно зросла роль правильно організованої («регулярної») держави в житті суспільства. Генеральний регламент 1720 р. зафіксував відносини службовців із монархом, які полягали у служінні державі й обстоюванні її інтересів, регламентував стосунки між підлеглим і керівником, а також між керівником і підлеглим [11, с. 450].

У Табелі про ранги (1722 р.) державна служба вперше чітко поділялася на військову й цивільну, а остання, у свою чергу, на статську й придворну. Відповідно виділялися чини: військові, статські та придворні. Новий чиновний поділ впливав із принципу службової вислуги й змінив старий поділ дворян на чини думні (бояри, окольничі, думні дворяни, думні дяки – усі вони засідали в Боярській думі – вищому дорадчому органі при царі), столичні (стольники, спальники тощо, у тому числі дворяни московські), провінційні (дворяни й діти боярські по «городах», тобто по повітах). У Табелі про ранги службовці поділялися на дві групи: табельне чиновництво та канцелярські службовці. Усі чини поділялися на 14 рангів (класів), починаючи з XIV (нижчого) і закінчуючи I (вищим). Призначення військових, військово-морських і цивільних чинів на службу відбувалося згідно з їх класом. Замість старого порядку заміщення посад в армії та державному апараті за ступенем знатності запроваджувався новий – за особистими заслугами, здібностями, досвідом тощо. Табель про ранги з деякими змінами діяла до початку XX ст. [11, с. 451; 12].

Звичайно, на організації державної служби й управління персоналом адміністративних установ не міг не відобразитися авторитарний державний лад, поділ суспільства на стани з різним правовим статусом, надмірна централізація управління державним життям, підпорядкованість суспільства державі та інші негативні прояви, пов'язані із самодержавно-монархічною формою правління в Росії. На цьому ґрунті виникли й поширилися такі «хвороби» державної служби й кадрової політики, як становість у доборі, розстановці, службовому зростанні чиновників, відсутність рівного доступу громадян до державної служби, закритість висування й призначення на посади, поширення протекціонізму під час прийому в адміністративні установи, наданні чинів тощо [13, с. 38].

Водночас заслуговують на увагу умови службового просування

чиновників, зафіксовані в нормативних документах того часу (перш за все у Статуті про службу, який діяв у різних модифікаціях із 1832 р. до 1917 р.). До них належали освітній рівень, стаж роботи на адміністративних посадах, успішне виконання обов'язків у попередній управлінській діяльності, заслуги перед державою [14, с. 198 – 199].

Формування системи цивільного чиновництва в Росії в основному було завершене указом Олександра I від 1 серпня 1801 р. Оскільки на відміну від армії цивільне чиновництво значною мірою комплектувалося за рахунок недворянських елементів, то питання регулювання складу чиновників посідало помітне місце в діяльності уряду. Це зумовлювалося й тим, що запровадження в Табелі про ранги одночасно датської та німецької системи чинів і класів, у якій перевага надавалася чину, а не посаді, спричинило певні складності, адже на відміну від військової служби у цивільній надання чинів не лімітувалося кількістю вакансій. Це призводило до того, що на вакансії більш високих посад, як правило, було декілька кандидатів, які мали відповідні чини. Переважне право на посаду мав старший у чині, а за рівністю чинів – старший за часом надання його. Оскільки цивільні чини набувалися головним чином вислугою років, то їх отримання ставало майже автоматичним. Цим, як вважалося, забезпечується незалежність чиновника від його безпосереднього начальника [3, с. 84].

Подальше унормування пов'язане із законами від 14 жовтня 1827 р. про порядок вступу на державну службу і від 25 червня 1834 р. – про порядок подальшого надання чинів. Обидва закони мали враховувати ту важливу реальність, що на цей час чиновництво значною мірою продукувало само себе. Діти чиновників отримували прийнятні права вступу на державну службу. Частка помісних дворян у складі цивільного чиновництва певною мірою зменшувалась унаслідок зростання загальної чисельності управлінців. Уряд убачав ідеальне вирішення проблеми організації цивільної служби в тому, щоб, з одного боку, забезпечити заміщення всіх нижчих вакансій, а з іншого – відкрити шлях до посад середнього й вищого рівнів виключно для спеціально підготовлених осіб, переважно серед спадкового дворянства [3, с. 86].

Указом «Про канцелярських службовців цивільного відомства» (1827 р.) встановлювалося чотири категорії осіб, які користувалися правом державної служби: перша – спадкові дворяни; друга – діти особистих дворян, купців першої гільдії, духовенства; третя – діти нижчих канцелярських службовців, які не мали класних чинів; четверта – ті, що не мали права на цивільну службу, але були прийняті на неї до видання вказаного закону. Для отримання першого класного чину для кожної категорії встановлювалися різні терміни вислуги – 2, 4, 6 і 12 років. У «Положенні про порядок надання чинів у цивільній службі» (1834 р.) було сказано, що для перших трьох категорій вислуга скорочувалась до одного, двох і чотирьох років за умови освітнього цензу [15, с. 37].

Положенням 1834 р. встановлювалося два види надання чинів: загальний і за відзнаку. Для останнього передбачалося скорочення термінів вислуги. У першій половині XIX ст. приблизно 90 % чиновників чини надавалися за вислугою і 10 % – за відзнаку по службі. Станове походження враховувалося тільки під час отримання чину колезького асесора (VIII кл.), що давав право на спадкове дворянство. Для недворян строк вислуги для його отримання збільшувався незалежно від наявності освіти. Для отримання чину статського радника (V кл.) вислуги і освітнього цензу було замало. Для цього також вимагалось, по-перше, щоб чиновник, перебуваючи на посаді понад 10 років, сумлінно виконував свої обов'язки, по-друге, щоб серед різних посад він дійсно заміщував радника, прокурора або начальника якоїсь експедиції хоча б два роки. Крім того, вимагався відгук начальства, у якому зазначалися переваги, які мав кандидат. Надання чинів вище за статського радника могло мати місце виключно за особистою волею імператора, а не за вислугою років [9, с. 412].

Цікавим є досвід введення кваліфікаційних екзаменів (уперше вони були введені під час правління Петра I у Збройних силах), забезпечення державних структур підготовленими кадрами шляхом залучення через систему статусних, кар'єрних і соціальних пільг на цивільну службу випускників університетів, таких спеціалізованих навчальних закладів, як Олександрівський ліцей, Імператорське вище училище правознавства, Військово-юридична академія. Законодавчим актом Олександра I від 24 січня 1803 р. було встановлено, щоб на адміністративні посади, які вимагають юридичних та інших знань, що забезпечують дієздатність держави, приймалися лише особи, які закінчили відповідні навчальні заклади [2, с. 39].

Для того щоб стимулювати дворянство до навчання й забезпечити систему державного управління освіченими чиновниками, М. М. Сперанський у грудні 1808 р. у своїй записці царю «Про вдосконалення народного виховання» запропонував установити залежність службової кар'єри від освітнього цензу, передусім від університетського диплому [5, с. 374 – 375]. Наслідком став указ Олександра I Сенату від 6 серпня 1809 р. «Про правила надання чинів на цивільній службі і про іспити в науках для надання колезького асесора та статського радника», який містив перелік вимог до кваліфікації претендентів на службу в державних установах. У його преамбулі зазначалося, що головна причина низької освіченості чиновництва є практика отримання чинів не стільки внаслідок заслуг і знань, скільки за вислугою років. Тому визнавалося за необхідне, щоб чин колезького асесора (VIII клас) могли отримувати лише ті чиновники, які мали свідоцтво про успішне закінчення курсу навчання в одному з російських університетів або витримали екзамен за спеціальною програмою, що вимагала перевірку знань російської й однієї з іноземних мов, знання

природного, римського, цивільного й карного права, загальної та російської історії, державної економіки, арифметики, геометрії, фізики, географії та статистики Росії. Ці іспити доручалось приймати спеціальним комітетам у складі ректорів і трьох професорів відповідного університету [9, с. 120]. Таким чином, уряд запровадив державні екзамени як метод освітньо-кваліфікаційного оцінювання службовців силами особливих університетських екзаменаційних комісій. При цьому кандидати на отримання більш високих чинів були зобов'язані здавати екзамени з предметів, «властивих державній службі», тобто за навчальними програмами юридичного, фізико-математичного та інших факультетів [7, с. 48].

Пізніше у Статуті про державну службу (1844 р.) і його модифікаціях аж до 1896 р. університетам та іншим вищим навчальним закладам було надано право приймати державні освітньо-кваліфікаційні екзаменаци в чиновників, які бажали отримати атестат про вищу освіту за профілем вузу й обраної ним спеціальності з метою реалізації своїх кар'єрних планів. У зв'язку з подальшим поділом управлінської праці, що вимагав глибоких знань у галузі права, фінансової та банківської справи, регулювання економічних відносин, уряд у 90-х рр. XIX ст. прийняв рішення про запровадження офіційного кваліфікаційного екзамена під час прийому на державні посади, надання високих класних чинів. У «Статуті про службу за визначенням від уряду» було введено положення, згідно з яким особи, які претендували на такі посади, були зобов'язані незалежно від наявності в них атестата про закінчення вищих навчальних закладів пройти в спеціальних комісіях міністерств і головних управлінь кваліфікаційні екзаменаци. Ті, хто отримав високу оцінку професійних знань і управлінського досвіду, призначалися на посадові місця й отримували класні чини відповідно до зайнятої посади. Це було закріплено в Статуті про цивільну службу (1896 р.). Однак більшість чиновників, як і раніше, намагалися «висиджувати» чини шляхом багаторічної вислуги років [7, с. 49 – 51].

Певний інтерес становлять такі питання: створення в цей період механізму відповідальності чиновників за невиконання та неналежне виконання службових обов'язків і безпосередні посадові злочини; організація контролю за управлінською діяльністю персоналу державної служби загалом і керівного складу зокрема; вивчення інституту кандидатів на заміщення вакантних посад (у 1841 р. Сенатом було видано указ «Про кандидатів на губернаторські місця»); використання екзаменів, конкурсів і випробувального терміну (від 2-х і більше місяців) під час призначення на керівні посади. Гідними уваги є розробка статусу державного службовця, надання чиновникам певних соціальних пільг і переваг, установлення системи стимулювання добросовісного й професійного виконання посадових обов'язків у вигляді державних нагород і певної відзнаки. За відзнаку на службі передбачались такі види винагород: найвище

благовоління його імператорської величності, чини, ордені, призначення оренди й пожалування земель; подарунки від імені його імператорської величності, разові грошові винагороди [14, с. 203 – 204].

Найбільш цінним у розвитку державної служби в другій половині XIX ст. є саме негативний досвід, який дозволяє виявити характеристики й відносини, що не мають бути продуковані сьогодні. Серед них, перш за все, відомча розпорошеність. Сильний вплив відомчого начала обмежував можливості єдиної політики у сфері державної служби. Яскравим відзеркаленням такого впливу стали проблеми, пов'язані з формуванням єдиної загальнодержавної системи підготовки кадрів цивільних службовців. Потреба у кваліфікованих кадрах змушувала постійно розширювати коло навчальних закладів, випускникам яких надавалися права державних службовців. Водночас кожне відомство проводило з цього питання власну політику, у результаті чого чини й звання, що присвоювалися випускникам близьких за характером діяльності навчальних закладів, мали різні класи [4, с. 91].

Отже, унаслідок усіх цих заходів російським урядом була створена єдина система органів управління персоналом державної служби, яка вміщувала кадрові структури загальнодержавного, регіонального й губернського рівнів, а також галузевих міністерств і відомств, які здійснювали регламентуючий вплив на формування корпусу державних службовців, розвиток їх кар'єри, проходження державної служби. Завдяки органам управління державною службою уряд мав повні дані щодо кількісного та якісного складу службовців [2, с. 39].

Список використаних джерел

1. **Архипова Т. Г.** История государственной службы в России XVIII – XX века : учеб. пособие / Т. Г. Архипова, М. Ф. Румянцева, А. С. Сеннин. – М. : Рос. гос. гуманитар. ун-т, 1999. – 230 с.
2. **Гончарук Н. Т.** Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія і практика: монографія / Н. Т. Гончарук. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 343 с.
3. **Державна** кадрова політика в регіональному вимірі : монографія / С. М. Сеньогін, Н. Т. Гончарук, І. Г. Батраченко [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Сеньогіна. – Д. : Днепрост, 2006. – 108 с.
4. **Зубов В.** Опыт реформирования гражданской службы во второй половине XX в. / В. Зубов // Гос. служба. – 2007. – № 4. – С. 87 – 92.
5. **Історія** державної служби в Україні. У 5 т. Т. 1 / О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, С. І. Бородін [та ін.] ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) [та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України ; Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – 544 с.
6. **Мельников В. П.** Исторический опыт управления персоналом гражданской службы России / В. П. Мельников. – М. : Изд-во РАГС, 2009. – 268 с.
7. **Мельников В.** Практика квалификационной оценки госслужащих России. Исторический опыт / В. Мельников // Гос. служба. – 2007. – № 1. – С. 47 – 52.

8. **Мельников В.** Управления государственной гражданской службой России: исторический опыт / В. Мельников // Госуд. служба. – 2008. – № 2. – С. 5 – 7.

9. **Прокопенко Л. Л.** Генеза та розвиток державної освітньої політики в Україні (IX – початок XX ст.) : монографія / Л. Л. Прокопенко. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 488 с.

10. **Прокопенко Л. Л.** Розвиток державної служби в Україні / Л. Л. Прокопенко, Н. Т. Гончарук // Енциклопедія держ. упр. : у 8 т. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 3 : Історія державного управління / наук.-ред. колегія : А. М. Михненко (співголова), М. М. Білинська (співголова) [та ін.]. – С. 601 – 603.

11. **Прокопенко Л. Л.** Табель про ранги / Л. Л. Прокопенко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Сеньогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – С. 450 – 452.

12. **Табель** о рангах // Российское законодательство X – XX веков. В 9 т. Т.4./ под общ. ред. О. И. Чистякова. – М. : Юрид. лит., 1986.

13. **Управление** государственной гражданской службой Российской Федерации / под общ. ред. А. И. Турчинова. – М. : Изд-во РАГС, 2009. – 242 с.

14. **Управление** персоналом : учебник / общ. ред. А. И. Турчинова. – М. : Изд-во РАГС, 2003. – 488 с.

15. **Шепелев Л. Е.** Титулы, мундиры, ордена / Л. Е. Шепелев. – Л. : Наука, 1991.

Надійшла до редколегії 03.04.13

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 35

Дмитро СУХІНІН
Національна академія державного управління
при Президентіві України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

КРИТЕРІЇ МУНІЦИПАЛЬНОГО ВИКОНАННЯ СТОСОВНО ЯКОСТІ МІСЦЕВИХ ПОСЛУГ: ДОСВІД КАНАДИ

Досліджується канадський досвід застосування критеріїв оцінювання якості муніципального виконання та якості місцевих послуг, визначаються їх основні переваги та роль у підвищенні якості послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: оцінювання, моніторинг, контроль, критерії муніципального виконання, якість місцевих послуг.

Дмитрий Сухинин. Критерии муниципального исполнения применительно к качеству местных услуг: опыт Канады

Исследуется канадский опыт использования критериев оценивания качества муниципального управления и качества местных услуг, определяются их основные преимущества и роль в повышении качества услуг, которые предоставляются населению органами местного самоуправления.

Ключевые слова: оценивание, мониторинг, контроль, критерии муниципального управления, качество местных услуг.

Dmytro Sukhinin. Municipal performance measures for quality of local services: experience of Canada

The municipal performance measurement in Canada is researched. Also are defining the main advantages of these indicators as well as their role in improvement of quality of local services.

Key words: assessment, monitoring, control, municipal performance measures, quality of local services.

© Сухінін Д. В., 2013

226

Канада має суттєвий досвід в оцінюванні якості діяльності органів місцевої влади та послуг, що надаються ними населенню. Ще у 1901 р. в країні була створена Федерація Канадських муніципалітетів, яка представляє та захищає інтереси місцевих громад на федеральному рівні. З перших років створення метою цієї організації було підвищення якості життя громад шляхом міцного, ефективного та підзвітнього громадського управління. Для України такий досвід є вкрай важливим, оскільки система оцінювання якості місцевих послуг та діяльності органів місцевої влади в цілому на основі чітко визначених і закріплених нормативно показників та індикаторів оцінювання, моніторингу та контролю ще повною мірою в країні не сформована.

Питанням якісного функціонування органів місцевого самоврядування та різноманітним формам оцінювання цієї якості присвячені праці таких відомих вітчизняних науковців, як О. Батанов, М. Баймуратов, О. Берданова, В. Вакуленко, Я. Жовнірчик, Д. Заяць, Т. Іванова, О. Ігнатенко, В. Кампо, С. Квітка, В. Колтун, В. Кравченко, В. Куйбіда, О. Лазор, А. Лазор, В. Маматов, Т. Маматова, М. Орлатий, М. Пітцик, М. Пухтинський, А. Ткачук, В. Удовиченко, І. Чикаренко, Ю. Шаров та ін. Серед останніх публікацій, присвячених питанням оцінювання в органах місцевої влади, слід виділити праці таких вітчизняних авторів, як Б. Винницький, О. Гриценко, М. Гладій, М. Долішній, М. Лендъел, М. Лесечко, Т. Маматова, Ю. Полянський, В. Ребало, Ю. Чемерис, І. Чикаренко, Ю. Шаров та ін. Окремі аспекти досвіду Канади в поліпшенні якості місцевих послуг досліджують такі вітчизняні науковці: О. Бабінова, А. Дуда, О. Кошель, О. Кучеренко, С. Максименко, В. Прошко, І. Студенніков та ін.

Питання застосування чітко визначених критеріїв оцінювання якості місцевих послуг та діяльності органів місцевої влади в цілому, що поєднували б у собі комплексно підходи до оцінювання, моніторингу та контролю, вітчизняними науковцями ще не досліджені повною мірою. Досвід Канади в цій сфері ще не є проаналізованим та вивченим достатньо для того, щоб оцінити можливості його застосування в Україні.

Метою статті є дослідження канадського досвіду з оцінювання, моніторингу та контролю якості місцевих послуг на основі чітко визначених та нормативно закріплених показників і критеріїв.

З 1990-х рр. органи муніципального управління Канади почали розробляти власні критерії оцінювання для поліпшення певних аспектів своєї діяльності. На сьогоднішній день на місцевому рівні управління широко застосовується система оцінювання, яку називають «performance measurement» (оцінювання виконання). Здійснюється вона на основі певних критеріїв «municipal performance measures» (муніципальні критерії оцінювання виконання).

Оцінювання виконання має багато форм. Основне його призначення – це надання повної, точної інформації тим, хто приймає рішення та

227

відповідає за якість місцевих послуг. У праці «International experience in municipal performance measurement» (Міжнародний досвід оцінювання муніципального виконання) зазначається: «оцінювання муніципального виконання означає оцінювання того, наскільки добре муніципалітет виконує свої функції щодо надання товарів та послуг громаді. Критерії оцінювання виконання досить часто вміщують у себе такі показники, як розмір, якість, продуктивність, ефективність та результативність надання товарів та послуг» [7, с. 2]. У цій роботі також підкреслюється, що оцінювання виконання – це насамперед управління, спрямоване на результат.

Основними цілями системи оцінювання виконання органів місцевої влади в Канаді визнані такі:

1. Забезпечити відповідальність та підзвітність (означає як відповідальність перед громадою, так і внутрішню відповідальність організації).

2. Поліпшити виконання (передбачає поліпшення політики організації в цілому, а також її планів, програм та процесу надання послуг, якості та фінансової ефективності послуг).

3. Допомогти у визначенні витрат (передбачає застосування такої форми бюджету, як бюджет з урахуванням результативності, який поєднує розподіл ресурсів зі специфічними результатами, що відображають встановлені пріоритети) [7, с. 3].

Система оцінювання якості муніципальних послуг здійснюється на основі відповідних критеріїв, які називають критеріями оцінки результативності або критеріями оцінки виконання (виконавчі критерії). У Канаді виконавчі критерії або критерії результативності використовуються з таких основних причин:

1. Оцінка допомагає поліпшити якість самої діяльності. Вважають, що урядові програми існують для надання різних послуг населенню і, таким чином, сприяють підвищенню рівня життя. Виконавчі критерії визначають для муніципалітетів шляхи їх оптимальної діяльності з надання високоякісних, ефективних і продуктивних послуг мешканцям громади.

2. Виконавчі критерії посилюють відповідальність. Вони мають важливе значення для бюджетного процесу, який можна значно поліпшити шляхом оцінки відповідності рівня послуг затратам коштів.

3. Виконавчі критерії підвищують прозорість діяльності влади, тому що документи щодо оцінки результативності її діяльності на основі зазначених критеріїв завжди доступні для широкого кола громадськості [5, с. 230].

Підвищення відповідальності органів місцевої влади визнано однією з найголовніших переваг системи управління якістю в Канаді. Сама ж система відповідальності підрозділяється на відповідальність перед громадою та внутрішню відповідальність. Зазначається, що відповідальність перед громадою спрямована на надання інформації

громадянам щодо затрачених ресурсів на надання послуги, а внутрішня відповідальність визначається звітуванням перед керівництвом щодо прийнятих рішень та розроблених стратегій, планів, програм політики в цілому та їх реалізації [7, с. 4].

Слід зазначити, що незважаючи на те що в значній кількості розвинених країн світу застосовується загальна система оцінювання виконання (performance measurement system), у різних країнах застосовуються різні показники та підходи (таблиця).

Обов'язкові системи оцінювання виконання в місцевих органах влади різних країн (порівняльний аналіз)

Назва системи оцінювання	Обсяг	Мета	Виміри
Урядова муніципальна програма оцінювання виконання в Онтаріо (Канада)	Усі 446 муніципалітетів в Онтаріо щорічно звітують щодо результатів виконання	Відповідальність та підзвітність перед муніципальними платниками податків	Ефективність та продуктивність послуг і муніципального управління
Усеохоплююча оцінка виконання Комісії з аудиту Об'єднаного Королівства (Великобританія)	Усі 410 місцевих рад Англії та Уельсу щорічно звітують Комісії з аудиту	Відповідальність перед платниками податків міської ради	Сфера послуг, використання ресурсів, загальна спроможність рад
Система оцінювання виконання місцевого самоврядування (Філіппіни)	Усі 1686 органів місцевого самоврядування щорічно звітують до Системи оцінювання виконання місцевого самоврядування	Поліпшення виконання в органах місцевого самоврядування	Управлінський внесок (input), кінцевий продукт (output), результати надання послуги (outcomes), рівень задоволення громадян
Оцінна програма місцевого самоврядування державного офісу Вікторії (Австралія)	Усі органи місцевого самоврядування щорічно звітують до державного офісу з реалізації програми	Фінансова ефективність діяльності органів місцевого самоврядування	Фінансові виміри, задоволення громадян, якість управління та послуг

Як справедливо зазначають вітчизняні науковці, усі країни Організації економічного співробітництва та розвитку, до складу якої входить і Канада, розробили цілу систему виконавчих критеріїв для органів місцевого самоврядування і на національному рівні мають обов'язкові програми з забезпечення реалізації цієї оцінної системи [5, с. 231].

Заради чіткого визначення стандартів виконання та його поліпшення, муніципалітети Канади застосовують різноманітні, але чітко визначені та прораховані інтегровані підходи. Основними серед них є такі: збалансований підхід до оцінювання шляхом звітних карток, логічна модель із застосуванням системного підходу та бенчмаркінг.

Метод звітних карток почав застосовуватись у Канаді з 1990-х рр.

спочатку в недержавному секторі для того, щоб визначити основні цілі та завдання організацій. Такий підхід визначає ключові заходи, необхідні для успішної діяльності будь-якої організації. Після успішного застосування методу звітних карток у Канаді цей досвід набув поширення і в інших країнах. У межах проекту «Голос громадськості» Канадського агентства з міжнародного розвитку досвід Канади був запропонований і Україні. У навчальному посібнику «Як поліпшити якість муніципальних послуг і розширити участь громадськості в управлінні містом за допомогою методу звітних карток» досить чітко визначені основні складові цього методу та можливі шляхи його застосування в органах місцевого самоврядування України [6]. Основа цього методу – широкомасштабний моніторинг, що складається з двох основних компонентів – оцінки та порівняння. Зазначається, що опитування методом звітних карток спрямоване на налагодження зворотного зв'язку зі споживачами у сфері надання послуг та його використання для підвищення ефективності таких послуг [6, с. 5]. Як зазначають автори вищенаведеної праці, за допомогою методу звітних карток місцева влада швидше звертає увагу на проблеми, знаходить способи їх усунення, визначає пріоритети у реформуванні своєї діяльності [6, с. 6]. Канадські науковці переконані, що опитування методом звітних карток дозволяє:

– створити систему зворотного зв'язку з громадянами щодо ступеня задоволеності роботою різних установ, які надають муніципальні послуги, а також одержати достовірні попередні показники щодо корупції та інших прихованих витрат;

– прискорити консолідацію громадян та громадських організацій, які домагалися б, щоб надавачі послуг були відповідальнішими і доступнішими, і змушували б їх реагувати на вимоги користувачів;

– бути для надавачів послуг, зовнішніх консультантів та аналітиків чи дослідників інструментом діагностики, який допомагає їм скласти ефективний прогноз й ухвалювати ефективні рішення;

– заохочувати державні установи, щоб ті застосовували орієнтовану на громадян модель діяльності, забезпечували її прозорість, встановлювали стандарти якості своєї роботи [6, с. 7 – 8].

Метод звітних карток також допомагає визначити стратегічні пріоритети діяльності органу місцевого самоврядування на основі оцінювання, наскільки погано чи добре орган місцевої влади виконує своє призначення. Основними такими пріоритетами є: фінансова перспектива; переваги для споживачів – користувачів послуг; пріоритети та завдання всередині органу місцевої влади, внутрішні перспективи; подальший розвиток, навчання персоналу, зміцнення потужностей та потенціалу тощо.

Цей метод визначає та надає всеохопний комплекс критеріїв та показників, за якими оцінюється ефективність діяльності органів місцевої влади Канади. Основні показники – ефективність,

продуктивність та якість. У той самий час важливим аспектом цього методу є короткостроковий операційний контроль, що здійснюється на основі результатів проведеного моніторингу. Таким чином, у даному випадку моніторинг є основою контролю. У межах контролю оцінюється не лише виконання, а й рівень задоволеності громадян діяльністю органу влади та послугами, що він надає. Отже, основними складовими методу звітних карток є оцінювання, моніторинг та контроль.

Логічна модель із застосуванням системного підходу є основним інструментом такого методу управління, як управління, спрямоване на результат (results management). Це модель планування, що застосовується в органах місцевого самоврядування для чіткого визначення логіки діяльності органу або логіки процесу надання послуг, яка буде розкриватись з часом. В основному для органів місцевої влади логіка їх діяльності полягає в тому, щоб застосовувати ті технології та ресурси в наданні товарів та послуг, які найбільше відповідатимуть потребам громади.

У Федерації канадських муніципалітетів зазначають, що логічна модель визначається такими основними показниками, як inputs (внесок) та outputs (продукт на виході) на основі відповідних критеріїв оцінювання виконання на всіх етапах процесу прийняття рішень та в усіх аспектах ланцюга отримання результатів. Логічна модель визначає короткострокові та довгострокові цілі виконання та буде причинні зв'язки між бюджетом, запланованою діяльністю та очікуваними результатами. Експерти та фахівці федерації досить чітко визначають основні показники, що застосовуються в логічній моделі виконання, зокрема:

– input (внесок) визначається як кількість та якість використаних ресурсів;

– output (продукт на виході) визначається як загальна кількість та якість товарів та послуг;

– outcome (результати) у сфері надання послуг населенню визначаються як соціальні ефекти, суспільна корисність від товарів та послуг [7, с. 6].

Бенчмаркінг. У системах оцінювання якості значну роль відіграє бенчмаркінг. Існує чимало дефініцій позитивної (найкращої) практики (good/best practice) та бенчмаркінгу (benchmarking). Більшість із визначень містять спрямування на навчання та розвиток організації завдяки вивченню найкращих досягнень, порівнянню себе «з іншими» та отриманню знань «від інших».

Так, в англо-російському словнику з менеджменту якості та оцінки відповідності наведено таке тлумачення: бенчмаркінг – «порівняльний аналіз із організацією-аналогом на основі системи взаємопов'язаних показників з метою запозичення передового досвіду та визначення раціональних шляхів діяльності» [4]. Бенчмаркінг дає можливість визначити власні переваги й слабкі місця, відшукати напрями змін і шляхи інноваційного розвитку.

Ю. П. Шаров визначає бенчмаркінг як порівняння поточного стану справ, рівня діяльності організації або окремих її сфер з обраним прогресивним аналогом; підхід до стратегічного планування, що передбачає систематичний процес вивчення та запозичення передового досвіду з метою підвищення ефективності діяльності організації. У публічному управлінні за допомогою бенчмаркінгу порівнюються значущі аспекти життя в територіальному утворенні з передовим вітчизняним та зарубіжним досвідом; запозичуються успішний досвід і кращі досягнення; визначаються порівняльні конкурентні переваги території та системи управління; виявляються слабкі місця, резерви розвитку території та системи управління [3, с. 62].

Деякі інші вітчизняні науковці, що досліджують це питання, зазначають, що метод порівняння (бенчмаркінг) передбачає зіставлення принципів дії і надання послуг у певній організації з найбільш успішними прикладами з практики інших організацій з метою визначення змін, які могли б призвести до високоякісних результатів [1, с. 91]. До основних переваг бенчмаркінгу науковці відносять такі:

- допомагає порівнювати роботу організації з іншими найбільш успішними організаціями для того, щоб обрати для себе найкращу стратегію розвитку та вдосконалення;

- дозволяє вчитись на досвіді інших;

- надає можливість усвідомити потребу в змінах, демонструючи, як необхідно діяти [1, с. 92].

Визначають такі види бенчмаркінгу: стратегічний (Strategic Benchmarking); конкурентний (Performance Benchmarking or Competitive Benchmarking); процесний (Process Benchmarking); функціональний/спільний (асоціативний) (Functional Benchmarking or Generic Benchmarking); внутрішній (Internal Benchmarking); зовнішній (External Benchmarking); міжнародний (International Benchmarking).

Цей метод в органах місцевого управління Канади застосовується для порівняння поточної діяльності організації з минулим виконанням на основі чітко визначених цілей. У межах цього методу муніципалітети Канади застосовують різноманітні технології, але він, як і попередні, здійснюється на основі чітко визначених показників та критеріїв. Загалом оцінювання в Канаді підрозділяється:

- на внутрішнє оцінювання (самооцінка) – оцінювання органом місцевої влади власного виконання;

- зовнішнє оцінювання – оцінювання зовнішніми експертами, аудиторами;

- оцінювання з боку споживачів – містить опитування громадської думки щодо задоволення чи незадоволення рівнем та якістю послуг;

- рівнозначне оцінювання – оцінювання колегами на основі професійних стандартів [7, с. 9].

Важливу роль у підвищенні якості послуг, надаваних

муніципалітетами, відіграє контроль, що є складовою частиною загальної системи оцінювання якості послуг та виконання. Контроль у даному випадку підрозділяється на три види: стратегічний, операційний та контроль менеджменту або управління. *Стратегічний контроль* спрямований на оцінювання стратегії, як під час її розробки, так і в процесі реалізації. *Операційний контроль* стосується індивідуального виконання або організації в цілому та порівнює заплановане виконання з поточним. *Контроль менеджменту* досліджує досягнення цілей організації, застосовувані управлінські підходи.

Незважаючи на важливість контролю, слід зазначити, що в Канаді він здійснюється більше на центральному рівні управління, ніж на місцевому. Усе більше контроль замінюється технологіями оцінювання та моніторингу, що досліджувались та аналізувались нами вище. У Канаді існує розуміння того, що найкращий контроль за якістю послуг та діяльністю влади взагалі досягається шляхом широкої участі громадськості в діяльності органів публічного управління, через що реалізується така форма контролю, як громадський контроль.

Отже, як було зазначено, оцінювання, моніторинг та контроль якості місцевих послуг здійснюються на основі чітко визначених та нормативно закріплених критеріїв, які:

- сприяють кращій оцінці продуктивності та ефективності діяльності органів влади;

- надають інформацію, яку органи влади можуть використовувати під час прийняття управлінських рішень для поліпшення якості їх діяльності;

- підвищують відповідальність органів влади перед населенням; поліпшують контроль за поточним виконанням і плануванням на майбутнє з більшою точністю і гнучкістю;

- забезпечують оцінку результатів діяльності, що сприяє використанню в майбутньому найбільш успішних варіантів.

Застосування критеріїв оцінювання якості місцевих послуг в Україні є необхідною вимогою сьогодення. Отже, подальші наукові розвідки мають бути присвячені питанням їх розробки та впровадження в практику України.

Список використаних джерел

1. **Адміністративні** послуги місцевих органів виконавчої влади / за заг. ред. А. Чемериса. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 148 с.
2. **Бенчмаркінг** як інструмент підвищення конкурентоспроможності компанії. – Режим доступу: www.management.com.ua/ct/ct003.html.
3. **Енциклопедичний** словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін [та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. **Палей С. М.** Англо-русский словарь по менеджменту качества и оценке соответствия. 15 000 терминов / С. М. Палей, Ю. П. Адлер, В. Н. Загребельный; под ред. И. И. Чайки. – М. : Стандарты и качество, 2004. – 352 с.

5. **Самостійність** місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування : матеріали міжнар. конф., м. Київ, 11 – 12 черв. 2002 р. / упоряд. : В. Кравченко, М. Пухтинський. – К. : Логос, 2002. – 253 с.

6. **Тампі Г.** Як поліпшити якість муніципальних послуг і розширити участь громадськості в управлінні містом за допомогою методу звітних карток : навч. посіб. / Гопакумар Тампі, Марина Огай, Олександр Кучеренко / за ред. М. Боянівської. – К. : Видавн. дім «Козаки», проект «Голос громадськості», 2007. – 96 с.

7. **Bracegirdle P.** International experience in municipal performance measurement / Peter Bracegirdle ; ed. Hamel Sebastien. – Federation of Canadian Municipalities. International Centre for Municipal Development. – Ontario, 2004. – 17 p.

8. **Municipal Performance Measurement Program.** Ministry of Municipal Affairs and Housing. – Ontario, 2001. – 24 p.

9. **The Public Sector Benchmarking Service.** – Access mode : www.benchmarking.gov.uk/default1.asp.

Надійшла до редколегії 11.10.12

УДК 35.07-021.62

Володимир ЗАБЛОЦЬКИЙ

Національна академія державного управління
при Президентові України

Харківський регіональний інститут державного управління

ЦІННІСНІ КОНСТРУКТИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЧИННИКИ ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНСЬКИХ УМОВАХ

Аналізується сутність основних проблем Європейської хартії місцевого самоврядування. Наводяться висновки щодо впливу ментальних чинників українського суспільства на можливості імплементації хартії у вітчизняне державотворення.

Ключові слова: місцеве самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування, державотворчі конструкти.

Владимир Заблоцкий. Ценностные конструкты Европейской хартии местного самоуправления и факторы их имплементации в украинских условиях

Анализируется сущность основных проблем Европейской хартии местного самоуправления. Предлагаются выводы относительно влияния ментальных факторов украинского общества на возможности имплементации хартии в отечественное государственное строительство.

Ключевые слова: местное самоуправление, Европейская хартия местного самоуправления, государственно созидательные конструкты.

Volodymyr Zablotskyi. Valuable constructs of the European Charter of local self-government and factors of their implementation in Ukrainian conditions

The essence of basic problem of European Charter of local self-government is analyzed. Conclusions in relation to influence mental factors of Ukrainian society on possibility of implementation of Charter in domestic creation of the state are proposed.

Key words: local self-government, European Charter of local self-government, state creative constructs.

У пошуках шляхів оптимізації державного ладу та політичної системи українського суспільства науковці і практики все більше звертаються до проблематики місцевого самоврядування як ключової ланки територіальної організації влади. Зважаючи на конституційно проголошений стратегічний напрям розвитку української держави в напрямі європейської інтеграції, на часі постають завдання приведення у відповідність до європейських принципів і стандартів не тільки вітчизняного законодавства (де ми досягли певних успіхів), але й політико-управлінської практик (де юридично закріплені європейські норми все ще не стали змістом процедурно-управлінської діяльності).

Прагнення української влади в цьому аспекті цілком чітко озвучує, зокрема, В. Толкованов, який наголошує, що «Розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів державної політики України, зокрема в контексті реалізації стратегічного курсу інтеграції до європейського співтовариства. Питання впровадження в Україні положень Європейської хартії місцевого самоврядування набувають сьогодні особливого значення, зокрема, у контексті проголошеної реформи місцевого самоврядування, а також головування України в Комітеті Міністрів Ради Європи (2011 р.)» [9, с. 126 – 127].

Такий стан речей надзвичайно актуалізує осмислення змісту та сутності ключових конструктів Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартії), та особливо чинників сприяння або гальмування їх імплементації в державно-управлінській діяльності органів публічної влади України.

В Україні досліджують фундаментальні категорії та проблеми державного управління такі науковці, як В. Бакуменко, В. Бульба, Т. Бутирська, І. Грицяк, В. Князев, А. Міхненко, О. Молодцов, О. Мордвінов, Т. Пахомова, П. Петровський, І. Розпутенко, Ю. Сурмін, С. Телешун та ін. Проблематика становлення та розвитку вітчизняної системи самоврядування широко розкривається в публікаціях В. Авер'янова, В. Бабаєва, М. Баймуратова, П. Біленчука, О. Бобровської, І. Бутко, О. Васильєвої, Н. Ісаєвої, В. Кампо, М. Корнієнка, В. Кравченка, В. Куйбіди, П. Надолішного, В. Мамонової, М. Оніщука, М. Орзіха, Ф. Погорілка, С. Саханенко, Б. Свирського, А. Ткачука, М. Пухтинського, Ю. Шарова. Незважаючи на вагомий здобутки

вітчизняних науковців у розкритті проблематики місцевого самоврядування, усе ще залишаються прогалини в розумінні й тлумаченні базових конструктів та універсальних чинників формування та функціонування національної системи місцевого самоврядування в частині їх співвідносності до Європейської хартії місцевого самоврядування.

Виокремлення провідних конструктів є ключовим моментом у розумінні не тільки змісту й сутності європейських стандартів формування й функціонування місцевого самоврядування, але й самої системи цінностей, на яких вони ґрунтуються, а відтак і в можливості знайти національні глибинні ціннісні чинники сприйняття або відторгнення тих чи інших органічних і звичних для європейців процедур і правил публічного управління на муніципальному рівні. Для підтвердження принципової ролі аналізу провідних конструктів Хартії наведемо перелік чинників їх особливої значущості й ролі у процесі муніципально-правового регулювання: а) є загальноновизнаними ідеями й ідеалами муніципалізму, які формують правосвідомість учасників муніципально-правових відносин і визначають суть таких відносин; б) є узагальненим і концентрованим вираженням зазначених ідеалів, тобто духовних (ідеологічних) цінностей муніципальної демократії та прав людини, досягнення яких є основним стратегічним завданням муніципально-правового регулювання; в) втілюють найважливіші ідеї муніципально-правової думки, виражені в ідеях, теоріях, концепціях, доктринах і ученнях видатних мислителів давнини і сучасності; г) визначають суть і зміст, спрямованість і форми муніципально-правового регулювання, тобто ці принципи є основними соціальними орієнтирами муніципально-правового регулювання; д) характеризуються системністю, тобто могутньо, цілеспрямовано й мультиплікативно впливають на всю систему суспільних відносин, що виникають у процесі взаємодії особи, територіальної громади і держави, які є предметом муніципального права; е) трансформуються в принципи відповідної галузі національного права й закріплюються в чинному законодавстві України; ж) мають особливу значущість у формуванні власної бази принципів, інститутів і підгалузей муніципального права (інститути муніципальних прав особи, муніципального виборчого та референдного права, муніципального службового права тощо); и) мають загальноцивілізаційний, наддержавний (подекуди – позадержавний) характер, оскільки практично зумовлюють підходи до обґрунтування всіх муніципально-правових явищ і процесів [6].

Метою статті є аналіз базових конструктів та універсальних чинників формування та функціонування національної системи місцевого самоврядування в їх співвідносності з Європейською хартією місцевого самоврядування.

На підставі аналізу Хартії необхідно виокремити такі провідні її конструкти, як певні ціннісні кластери, що програмують суспільну свідомість і через неї відповідні соціальні дії муніципальних службовців: конструкт невід’ємних прав людини; конструкт демократії; конструкт виборності місцевих органів публічної влади; конструкт найвищого права, конституційності; конструкт свободи асоціацій; конструкт єдності функцій, компетенцій і ресурсів; конструкт наближення влади до народу; конструкт повноти і виключності повноважень; конструкт фінансової спроможності; конструкт бюджетного вирівнювання [4]. Розглянемо їх детальніше та спробуємо знайти український національний відповідник або заміник кожної з цих аксіологічних категорій.

Конструкт невід’ємних прав людини (преамбула Хартії). Хартія є цілком логічним наслідком розвитку теорії природних прав людини. Як підкреслює О. Мордвінов: «Особливості становлення місцевого самоврядування нерозривно пов’язані з історією розвитку громадянських свобод та державності» [5, с. 45]. Європейська спільнота, яка звикла не тільки декларувати, але й послідовно відстоювати права людини, вбачає в місцевому самоврядуванні найближчу для громадянина, а отже, найлегшу з точки зору можливостей гарантування дотримання прав людини інституцію. У той самий час українці багато і схвально говорять про власні права, проте не мають ані звички, ані практичної можливості процедурно їх відстоювати навіть у тих випадках, коли людина таки звертається до суду за захистом власних прав. Деформована вітчизняна судова система призводить до розриву в суспільній свідомості українців між визнанням прав і свобод людини та обов’язковістю їх дотримання.

Конструкт демократії (преамбула Хартії). Як засвідчує практика демократичних країн, де існує розвинуте місцеве самоврядування, там панує і демократичне врядування, там держава і влада підконтрольні громадянам, а не навпаки [3, с. 224]. Так, Я. Черниш зазначає, що «багато принципів місцевого самоврядування як однієї із форм організації людського співжиття є спільними з демократією. Однак місцеве самоврядування дозволяє не просто побачити всі ці принципи в дії, а й взяти безпосередню участь у процедурах демократії. Тому його достатньо часто називають «школою» демократії. Відповідно, місцеве самоврядування є первинною ланкою демократії, важливим інститутом громадянського суспільства» [10].

Конструкт виборності місцевих органів публічної влади (ст. 3 Хартії). Ця імперативна вимога не підлягає сумніву ані в Європі, ані в Україні. Суперечки точаться хіба що у двох площинах: який термін повноважень слід встановлювати для народних обранців та за якою системою краще за все їх обирати. Кожна Європейська країна має власну виборчу систему (таблиця).

Особливості виборності органів місцевого самоврядування в країнах Європи

Країна	Загальна кількість органів місцевого самоврядування	Тип виборчої системи, за якою обираються депутати представницьких органів місцевого самоврядування	Строк повноважень виборного органу місцевого самоврядування
Австрія	2 400 муніципалітетів	Пропорційна, мер обирається громадою або радою залежно від регіону	5 або 6 років залежно від регіону
Бельгія	600 муніципалітетів	Мер призначається Королевою за рекомендацією муніципалітету	6 років
Болгарія	264 громади	Мажоритарна, мер обирається територіальною громадою	4 роки
Велика Британія	65 графств, 444 округи, 417 районів	Мажоритарна	4 роки
Греція	900 дімой (міські) та 131 кінотітес (сільські)	Змішана: 3/5 – мажоритарно, 2/5 – пропорційно, мер – очільник списку, що переміг	4 роки
Данія	269 комунер	Пропорційна, громадяни формують власний список з усіх претендентів, мер обирається радою	4 роки
Іспанія	8 109 муніципіос	Пропорційна, мер обирається радою	4 роки
Італія	8 000 комуні	Мажоритарна, мер обирається територіальною громадою	5 років
Нідерланди	467 комун	Пропорційна, мер призначається урядом на 6 років	4 роки
Німеччина	14 000 гемайнден та штедте	Мажоритарна, мер обирається територіальною громадою	рада: 4 – 6 років, мер: 4 – 9 років
Португалія	4 240 приходів та 300 муніципалітетів	Пропорційна, мер – очільник списку, що переміг	4 роки
Польща	2 500 гмін	Мажоритарна, мер обирається територіальною громадою	4 роки
Румунія	103 муніципі, 208 оразе (міста), 2825 комуне	Мажоритарна, мер обирається територіальною громадою	4 роки
Словаччина	2 891 обец	Мажоритарна, мер обирається територіальною громадою	4 роки
Словенія	190 муніципалітетів	Мажоритарна, мер обирається територіальною громадою	4 роки
Угорщина	3 100 муніципалітетів	Змішана, мер обирається територіальною громадою	4 роки
Україна	488 районних, 455 міських, 785 селищних, 10 279 сільських рад	Пропорційна – у містах, мажоритарна – у селах	4 роки до 2010 р., 5 років після 2014 р.
Франція	37 000 муніципалітетів	Мажоритарна, мер обирається радою	6 років
Фінляндія	446 кунт	Пропорційна, мер обирається радою	4 роки
Чехія	6 200 обець	Мажоритарна, мер обирається радою	4 роки
Швеція	290 комунер	Мажоритарна	4 роки

Конструкт найвищого права, конституційності (ст. 2 Хартії). На думку О. Пеклушенко, базисний характер конституційних норм, через які основи місцевого самоврядування отримують безпосереднє закріплення, виявляється в тому, що ці норми мають: а) засадничий, фундаментальний, узагальнювальний характер; б) визначеність і категоричність; в) постійність дії; г) загальновизнаність; д) стислість, концентрованість положень; е) стійкість [7, с. 181].

Як у Європі, так і в Україні науковці та практики публічного управління одностайні в тому, що основи місцевого самоврядування покликані відобразити державні гарантії самостійного здійснення населенням місцевого самоврядування, створити необхідні передумови, умови, можливості для ефективного вирішення питань місцевого значення, а у встановлених законом випадках і реалізації окремих державних повноважень. Різниця полягає хіба що у ступені практичної реалізації конституційних норм у політико-управлінській діяльності.

Конструкт свободи асоціації (ст. 10 Хартії) передбачає вільне право територіальних органів самоврядування на будь-які об'єднання та асоціації. Це право не тільки визнається, але й повною мірою дотримується як у Європі, так і в Україні. Зокрема, у нашій країні існують і досить активно функціонують десятки асоціацій місцевого самоврядування, найбільш відомою та могутньою з яких є заснована у 2002 р. Асоціація міст України, яку в різні роки очолювали такі відомі українські політики, як Валерій Пустовойтенко, Євген Кушнар'юв, Володимир Олійник, Олександр Омельченко. З 4 грудня 2012 р. Президентом Асоціації є Криворізький міський голова Юрій Вілкул.

Сьогодні до складу асоціації входить понад 550 територіальних громад, вона є повноправним членом Ради європейських муніципалітетів та регіонів. Асоціація міст України бере активну участь у формуванні законодавчої бази місцевого самоврядування, реформуванні бюджетної політики та міжбюджетних відносин, надає інформаційну, організаційну та консультативну допомогу своїм членам, опікується проблемою підготовки і перепідготовки муніципальних кадрів, налагоджує міжнародні побратимські зв'язки між містами. Асоціація міст України лобіює інтереси територіальних громад у центральних та регіональних органах державної влади, регулярно інформує їх та громадськість про проблеми місцевого самоврядування та шляхи їх вирішення [1].

Конструкт єдності функцій, компетенцій і ресурсів (ст. 9 Хартії) передбачає, що обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має відповідати функціям, передбаченим конституцією або законом. При цьому якщо ресурсне забезпечення виконуваних повноважень для Європи (на відміну від України) є явищем звичайним, то сам перелік функцій і повноважень муніципальних органів у різних країнах є досить різноманітним. Цей конструкт цілком гармонійно доповнює і розкриває два наступних. Так, *Конструкт фінансової*

спроможності (ч.1 ст 3, ч. 2 та 4 ст. 9 Хартії) наголошує на тому, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення.

При цьому фінансові системи, що складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, повинні мати достатньо диверсифікований і підвищувальний характер, мусять забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реальної вартості виконуваних ними завдань.

Наповнення даного конструкту різюче відрізняє Україну від європейських країн і становить чи не найбільшу проблему територіальної організації влади в нашій країні, адже за загальними оцінками експертів, практиків та науковців понад 90 % вітчизняних місцевих бюджетів є фінансово неспроможними. Більше того, на відміну від європейських держав, де місцеві бюджети формуються «знизу – вверх», ми де-факто маємо протилежну ситуацію, адже за формального дотримання процедури «самостійного» ухвалення місцевих бюджетів в Україні переважна їх більшість «спускається зверху» органами державної виконавчої влади у вигляді «контрольних цифр», «рекомедацій» тощо.

Конструкт бюджетного вирівнювання (ч. 5 ст. 9 Хартії). Захист фінансово більш слабких органів місцевого самоврядування передбачає Хартією запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах їх компетенції.

В українських умовах державного дотування переважної більшості місцевих бюджетів подібний принцип є майже абсолютним, проте подекуди він провокує феодално-васальні відносини центру з регіонами, ставить регіони в позицію постійного прохача, який може отримати більшу дотацію (у разі «правильної поведінки»), а може й не отримати.

Конструкт повноти і виключності повноважень (ч. 4 ст.43 Хартії). Згідно з Хартією повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом. Цілком простий, логічний і зрозумілий принцип в умовах національної державно-управлінської системи є абсолютно невнормованим. Уже понад 20 років незалежності не вщухають конфлікти між державними органами та місцевим самоврядуванням саме довкола повноважень і компетенцій. У цьому контексті І. Бодрова зазначає: «сучасні політико-правові реалії ...характеризуються дисбалансом у відносинах органів місцевого

самоврядування та органів державної влади, який переростає в різні форми соціального напруження, а інколи – у відкритий конфлікт» [2].

Конструкт наближення влади до народу (ст. 3 Хартії). Муніципальні функції, як правило, виконуються переважно тими органами, які мають найтісніший контакт із громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги щодо досягнення ефективності та економії. Дійсно, місцеві муніципальні органи є територіально, функціонально та ментально найближчими до громади, пересічних українців, а отже, здатні набагато краще за центральні органи державної влади надавати різноманітні управлінські послуги. Проте, на відміну від європейців, це розуміння в Україні все ще не переросло в усвідомлення інституціонального закріплення даного конструкту. У Європі це відбувається в процесі поглиблення децентралізації й деконцентрації влади, у той час як політичні процеси в Україні нерідко характеризують як процеси подальшої централізації та концентрації влади причому не тільки опозиційні політики, але й науковці.

Проведене дослідження надає теоретико-методологічне підґрунтя для вироблення науково-практичних пропозицій щодо імплементації положень Європейської хартії місцевого самоврядування в політико-управлінську практику територіальної організації влади в Україні. Зміни мають відбуватися одночасно в трьох площинах: 1) ціннісній, що передбачає формування й реалізацію державною цільової програми політико-правової просвіти з метою імплементації в суспільну свідомість українців європейської системи цінностей, насамперед цінностей системи місцевого самоврядування; 2) інституційній, що передбачає реформування територіальної організації влади в Україні на принципах широкій децентралізації, наділення органів місцевого самоврядування ширшими повноваженнями (що зробить їх реальним суб'єктом територіального розвитку та вираження інтересів громад, їх дійсної самоорганізації та самоврядності); чіткого розподілу функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій у супроводі з чіткою системою відповідальності та контролю; ліквідації господарчо-виконавчих функцій місцевих державних адміністрацій з наданням їм винятково контролюю-наглядових функцій за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, за станом місцевого та регіонального розвитку тощо [8, с. 153]; 3) процесуальній, що передбачає впровадження інноваційних інструментів і стандартів «гарного врядування» на місцевому та регіональному рівнях; розвиток партисипативної демократії, удосконалення відносин між владою та громадянами, насамперед на місцевому рівні, а також більш активне залучення громадян до участі в управлінні громадами; розвиток транскордонного співробітництва місцевих громад; зміну існуючої

практики бюджетного розподілу з метою зміцнення фінансової та матеріальної автономії органів місцевого самоврядування [9, с. 127].

Відтак перспективи подальших розвідок полягають у розробці механізмів переходу до нової системи організації державного ладу в Україні на засадах домінування місцевого самоврядування в політико-організаційному та інституційно-функціональному плані.

Список використаних джерел

1. **Асоціація** міст України // Вікіпедія : вільна енциклопедія. – Режим доступу : www.uk.wikipedia.org/wiki/Асоціація_міст_України.
2. **Бодрова І. І.** Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування: конституційно-правовий аспект / І. І. Бодрова. – Режим доступу : www.fmd.org.ua/Programs/samovraduvannia/samovradpublications/128.
3. **Європейська** хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посіб. / упоряд. О. В. Бейко [та ін.] ; ред. М. О. Пухтинський, В. В. Толкованов ; Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, Ліберальне молодіжне об'єднання (ЛМО). – К. : Крамар, 2003. – 395 с.
4. **Європейська** хартія місцевого самоврядування. – Страсбург : Рада Європи, 1985. – № 122. – С. 246 – 255.
5. **Мордвінов О. Г.** Становлення місцевого самоврядування: зарубіжний досвід і українська практика / О. Г. Мордвінов // Держава та регіони : наук.-виробн. журн. – 2011. – № 2. – С. 45 – 48.
6. **Падалко Г.** Принципи місцевого самоврядування, принципи муніципального права та принципи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: проблеми співвідношення та взаємодії / Г. Падалко // Альманах права : наук.-практ. журн. – 2008. – № 3. – Режим доступу : www.archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Almprg/2012_3/01_091.pdf.
7. **Пеклушенко О. М.** Організаційні основи місцевого самоврядування в Україні / О. М. Пеклушенко // Держава та регіони : наук.-виробн. журн. – 2012. – № 2. – С. 178 – 182.
8. **Сай І. А.** Проблемні питання розвитку системи місцевого самоврядування в Україні / І. А. Сай // Держава та регіони : наук.-виробн. журн. – 2010. – № 1. – С. 150 – 154.
9. **Толкованов В. В.** Розвиток місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції / В. В. Толкованов // Держава та регіони : наук.-виробн. журн. – Сер. : «Державне управління». – 2012. – № 3 (39). – С. 123 – 128.
10. **Черниш Я. В.** Співвідношення місцевого самоврядування та демократії: основні підходи / Я. В. Черниш // Гілея : наук. зб. – Режим доступу : www.archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya2010_36/Gileya36P9_doc.pdf.

Надійшла до редколегії 17.04.13

УДК 352:339.138(477)

Світлана САВЕНКОВА

Національна академія державного управління
при Президентові України

Одеський регіональний інститут державного управління

ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ВИКОРИСТАННЯ МАРКЕТИНГОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглядається досвід використання маркетингових технологій у діяльності органів місцевого самоврядування України. Визначаються основні види маркетингових технологій, які використовуються в діяльності органів місцевого самоврядування України.

Ключові слова: маркетингові технології, органи місцевого самоврядування, система управління якістю, консультації з громадськістю, публічно-приватне партнерство.

Светлана Савенкова. Отечественный опыт использования маркетинговых технологий в деятельности органов местного самоуправления

Рассматривается опыт использования маркетинговых технологий в деятельности органов местного самоуправления Украины. Определяются основные виды маркетинговых технологий, которые используются в деятельности органов местного самоуправления Украины.

Ключевые слова: маркетинговые технологии, органы местного самоуправления, система управления качеством, консультации с общественностью, публично-частное партнерство.

Svitlana Savenkova. The national experience of marketing technologies application in the activities of local self-government bodies

The experience of the marketing technologies application in the activities of local self-government bodies in Ukraine is considered. The basic types of marketing technologies that are now used in the activities of local self-government bodies in Ukraine are determined.

Key words: marketing technologies, local self-governments, quality management system, consultation with society, public-private partnership.

Започатковані в Україні реформи (адміністративна, конституційна, місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою) спрямовані на створення умов для зміцнення основ місцевого самоврядування, зокрема через стимулювання утворення об'єднань територіальних громад, посилення бюджетних повноважень та фінансової самостійності місцевого самоврядування; упорядкування процесів діяльності органів місцевого самоврядування, у тому числі щодо надання послуг населенню [6, с. 28].

Одним із визначальних пріоритетів адміністративної реформи

становлення України як демократичної держави є розвиток місцевого самоврядування як ефективної і максимально наближеної до людей місцевої влади. Засади реформування визначені в концепції реформи місцевого самоврядування, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. Реформування місцевого самоврядування полягає в забезпеченні становлення та розвитку ефективного місцевого самоврядування, органи якого будуть спроможні надавати відповідно до законодавства якісні публічні послуги населенню і забезпечувати поліпшення якості життя в територіальних громадах [4, с. 11 – 12]. А вирішення цих завдань досягається шляхом використання маркетингових технологій у діяльності органів місцевого самоврядування.

Дослідженню питань впровадження в діяльність органів влади маркетингових підходів присвячено праці таких вітчизняних вчених, як І. Буднікевич, В. Вакуленко, В. Гомельська, О. Дейнека, Д. Жерліцин, М. Окландер, К. Романенко, Є. Ромат, О. Чебан, О. Лашенко, І. Дробязко та ін. Згідно з дослідженнями цих учених маркетинг уже починає використовуватись у діяльності органів місцевого самоврядування України як на муніципальному, так і на регіональному рівні. Проте це лише поодинокі випадки. Саме тому постає проблема дослідження досвіду використання маркетингових технологій у діяльності органів місцевого самоврядування України.

Метою дослідження є вивчення вітчизняного досвіду використання маркетингових технологій у діяльності органів місцевого самоврядування.

У більшості регіонів України вже склався позитивний досвід формування і реалізації планів маркетингу і розвитку територій. В основу цієї програми були покладені основні завдання маркетингу: продукт, ціна, позиціонування та популяризація [9, с. 59].

На думку І. Буднікевич, з усіх інструментів регіонального маркетингу активно використовується тільки SWOT-аналіз регіону, який виконується не завжди якісно і, як правило, закінчується аналізом сильних та слабких сторін, можливостей та загроз, без розробки стратегій та сценаріїв, а тим більше без визначення тактичних інструментів їх реалізації. Прикладний муніципальний маркетинг в Україні орієнтується в переважній більшості на збутову концепцію, спрямовану на залучення інвестицій, туристів, відвідувачів, і реалізується, як правило, завдяки створенню сприятливого інвестиційного клімату, популяризації туристичних маршрутів, масових міських заходів у межах святкування чергового Дня міста, річниці заснування, фестивалю тощо [1, с. 34]. Однак серед інструментів регіонального маркетингу також можна виділити PESTV-аналіз та GAP-аналіз, які також починають використовуватись під час планування розвитку території.

У межах проекту «Україна – Канада: регіональне врядування та розвиток» у 2011 р. розроблена Комунікаційна стратегія міста Дніпропетровська як пропозиція щодо врегулювання різноманітних проблемних аспектів комунікації, які виникають у роботі міського виконавчого органу. Ця стратегія може бути використана під час розробки Стратегії розвитку міста як один з її розділів. Внутрішня та зовнішня комунікаційна політика міста Дніпропетровська обумовлена муніципальними потребами міста. Вона має сприяти результативній роботі городян та досягненню ними цілей і завдань, що впроваджуються в межах муніципальних проектів. Ця політика має спрямовуватися на поліпшення ставлення до Дніпропетровська як до міста, що є одним із найпривабливіших в Україні для життя, відвідування та бізнесу.

В українських містах, як і в Європі, розвиваються елементи моделі «Розумне місто», до яких належать: розумний уряд, розумне навколишнє середовище, розумний спосіб життя, розумні люди, розумна мобільність, розумна економіка. Так, компанія J.I.Z. створила логотип Харкова, який буде використовуватися в усіх заходах, пов'язаних з розвитком туристичної галузі. Девізом бренду стала фраза: «Kharkov – smart city» («Харків – розумне місто»). При цьому кожна буква аббревіатури SMART можна розшифрувати: соціальний, сучасний, місто мистецтва, місто досліджень та туристичне місто. Тепер цей логотип використовуватимуть під час проведення всіх заходів [1, с. 409].

Існуюча модель місцевого самоврядування не поєднує в систему інститути та механізми як часів централізованого управління місцевими справами, так і нові, що сформувалися в період демократизації публічного управління на місцевому рівні. Саме тому вона залишається недостатньо ефективною, як наслідок, надання якісних адміністративних послуг споживачам є нереалізованим [2, с. 145]. Однією з найбільш застосовуваних маркетингових технологій у місцевому самоврядуванні є TQM (системне управління якістю).

Так, Т. О. Булковський вважає, що для стабілізації й підйому економіки необхідно виділити проблему якості як задачу першочергового значення. Упровадження та сертифікація систем управління якістю згідно з міжнародними стандартами в органах місцевого самоврядування різного рівня сприяє підвищенню ефективності та узгодженості робіт, більш раціонального використання ресурсів, концентрування уваги на потребах споживачів і, як наслідок, підвищенню задоволеності послугами, що надаються цими органами [2, с. 147].

Система управління якістю є одним із засобів постійного вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування, а її успішне функціонування визначається критерієм ефективності організації [5]. Маркетингова спрямованість концепції управління якістю муніципального управління закладена в назві видання ОЕСР

«Управління (адміністрування) як надання послуг – громадськість як клієнт» (1987 р.). Якість територіального управління, зокрема муніципального, у міжнародних стандартах представлена стандартом Міжнародної організації зі стандартизації ISO стандартами ISO 9000 та ISO 9001 – серії міжнародних стандартів, що описують вимоги до системи менеджменту якості організацій і підприємств, яким відповідають перекладені вітчизняні стандарти ДСТУ ISO 9000:2007 – аналог ISO 9000:2005, ДСТУ ISO 9001:2009 [1, с. 330].

Система управління якістю в органах місцевого самоврядування – це механізм, спрямований на задоволення потреб споживачів. Тому маркетингова орієнтація є основою усіх політик якості органів муніципального управління (табл. 1) [1, с. 331].

Таблиця 1

Маркетингова сутність політики якості міських рад та її виконавчих органів

Міська рада	Витяг з тексту політики якості
Вінницька міська рада	Місія Настанови з якості: прагнення найвищого керівництва виконавчих органів Вінницької міської ради, а також його працівників підвищувати позицію міста Вінниці на українському та закордонному ринках. Усвідомлення, що позиція міста залежить в основному від характеристики та задоволення клієнтів, яким надавалась послуга або продукт, а також від цілковитої зацікавленості керівництва та працівників
Львівська міська рада	Швидко, фахово та доброзичливо – такими є засади роботи усіх посадовців з громадянами. Від поведінки кожного посадовця міської ради залежить довіра громади до міської влади. Кожне рішення посадовця має йти на користь місту та його громаді
Луцька міська рада	Головною метою визнають служіння територіальній громаді міста шляхом надання якісних публічних послуг, створення сприятливого середовища для життя, праці, бізнесу, відпочинку та покращення добробуту лучан
Криворізька міська рада	Служіння територіальній громаді міста шляхом надання якісних і доступних адміністративних послуг для жителів міста, поліпшення соціальної та економічної стабільності міста, створення сприятливого середовища для праці, відпочинку та духовного розвитку криворізьців. Удосконалення системи управління, її спрямування на якість і приведення у відповідність до визнаних міжнародних стандартів
Чернівецька міська рада	Головна мета – підвищення життєвого рівня жителів міста на основі економічного зростання, стабільний розвиток систем забезпечення життєдіяльності міста, підвищення рівня соціальних гарантій, зосередивши основну увагу на наданні якісних послуг та задоволенні потреб жителів міста

Слід зазначити, що в діяльності органів місцевого самоврядування України починають використовуватись технології маркетингу відносно як дієвий механізм участі городян у місцевому самоврядуванні. Зокрема, до них належать консультації з громадськістю.

Попри досить прогресивне правове регулювання, консультації з громадськістю не набули характеру системної практики діяльності органів виконавчої влади. Крім того, оскільки і порядок проведення консультацій із громадськістю, і Типове положення про громадську раду (Постанова Кабінету Міністрів України № 996) мають рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування, формування громадських рад і проведення консультацій із громадськістю при них не набули значного поширення [10].

Нерозуміння органами місцевого самоврядування потреби залучення членів територіальних громад до вирішення окремих питань місцевого значення призводить до формалізації механізмів громадської участі у виробленні муніципальної політики. Найчастіше головною метою проведення громадських слухань, ініційованих органами місцевої влади, є не стільки прагнення до діалогу з громадськістю, скільки формальне підтвердження легітимності їх дій. Правозахисні громадські організації взагалі наголошують на тому, що місцеві референдуми як форма безпосереднього народовладдя на локальному рівні перебувають у зоні ризику у зв'язку з великою кількістю порушень прав громадян та відсутністю належного контролю за їх дотриманням [10].

Розвиток місцевого самоврядування в Україні, розуміння необхідності розраховувати на власні сили зумовлює попит на знання й навички у сфері маркетингу міста в органах місцевого самоврядування. Чинне законодавство, зокрема Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», дає можливість утворювати в структурі виконкомів міських рад підрозділи з маркетингу, що мають складатися з фахівців – спеціалістів зі стратегічного планування та маркетингу [8, с. 310].

В Україні виокремлюються поодинокі, але при цьому достатньо успішні практики створення маркетингових підрозділів в органах місцевого самоврядування: у Львівській міській раді – відділ маркетингу і культурних індустрій, відділ містобудівного маркетингу, у Харківській міській раді – відділ маркетингу та менеджменту, в Івано-Франківську – відділ комплектації і маркетингу управління капітального будівництва. Також в Україні розпочалося поступове залучення фахівців до проведення маркетингових досліджень проблем міста, якості послуг, організації фестивалів, виставок, Днів міста тощо. Чернівецька міська рада активно співпрацює із Західною маркетинговою компанією (м. Чернівці) та з кафедрою маркетингу Чернівецького національного університету з розробки напрямів подієвого маркетингу як засобу популяризації міста. У той самий час саме по відношенню до маркетингу

виявляється невігластво працівників органів місцевого самоврядування з не виправданою впевненістю у своїх маркетингових компетенціях (під час проведення досліджень, популяризації міста, формування рекламної продукції, у подієвому маркетингу, у процесі вироблення стратегій тощо) [1, с. 120].

Відбувається офіційне затвердження маркетингових стратегій територіальними органами управління. У містах, які приймали «Євро-2012», розроблені такі документи: у Харкові – «Маркетингову концепцію проведення чемпіонату Європи з футболу 2012 р.»; у Донецьку – «Іміджеву програму до Євро-2012»; у Львові – «Міську цільову програму підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи-2012 року з футболу у м. Львові», «Концепцію волонтерської служби УЄФА Євро-2012». У стратегіях розвитку більшості міст України не тільки недостатньо виписана маркетингова складова, а й сама стратегія має декларативний характер, пріоритети визначені нечітко. У розробці сценаріїв розвитку міста не враховуються ризики, несприятливі чинники, загрози та можливості; проблематичним є визначення місця міста в системі політичних, соціальних та економічних відносин; не фіксуються конкурентні позиції міста щодо сусідніх міст; не враховується інтеграція з національними, обласними ресурсами та напрямами розвитку [1, с. 121].

Зразковим є приклад Вінницької міської ради, у якій реалізовано концепцію «Прозорий офіс» – справжній «універсам послуг», де відбувається робота зі зверненнями фізичних та юридичних осіб. У цьому випадку «Прозорий офіс» – це організаційний принцип і філософія управління, в основі якої – прагнення створити максимально сприятливий для швидкого вирішення проблем громадян клімат, скоротити і спростити процедури отримання ними всіх необхідних документів, унеможливити будь-які корупційні дії з боку посадових осіб [1, с. 340 – 341].

У липні 2012 р. всеукраїнський щотижневик «Фокус» розмістив на своєму офіційному сайті рейтинг найкомфортніших міст України. Чернівці в цьому рейтингу посіли першу сходинку. Також щотижневик «Фокус» вперше запропонував Топ 20 культурних міст України. У цьому рейтингу перше місце посіла Ялта, а другу та третю сходинки – Івано-Франківськ та Львів. Одеса посіла десяту сходинку. Найбільш культурні міста визначалися за сумою балів за сімома критеріями – вища освіта, музеї, театри, кінотеатри, пам'ятники, книжкові магазини, фестивалі [12]. Одеса та Київ були визнані кращими містами за благоустроєм та підтримкою суспільного порядку серед міст з населенням більше ніж 500 тис. осіб у 2011 р. [3]. Місто Вінниця також позиціонує себе як місто для комфортного проживання, що відображено у зверненні міського голови Вінниці на сайті Вінницької міської ради.

Дієвим способом реалізації стратегії розвитку міста є маркетингова складова, яка, відіграючи особливу та винятково важливу роль у

стратегічному розвитку міста, пронизує всі етапи стратегічного планування і управління та робить можливою орієнтацію муніципального управління на запити міських цільових аудиторій [1, с. 372].

Відповідно до Указу Президента України «Про Всеукраїнський конкурс проєктів та програм розвитку місцевого самоврядування» та постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс проєктів та програм розвитку місцевого самоврядування» та «Про внесення змін до постанови Кабінету міністрів України від 18 січня 2003 року №64» з 2003 р. в Україні проводиться щорічний Конкурс проєктів та програм розвитку місцевого самоврядування, функції дирекції якого виконує Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні.

Усеукраїнський конкурс проєктів та програм розвитку місцевого самоврядування є інструментом, що дає змогу владі і громадськості спільно вирішувати місцеві проблеми, надаючи державну підтримку найбільш активним та компетентним представникам місцевого самоврядування. Проєкти конкурсного відбору 2011 р. засвідчили надзвичайно високу активність органів місцевого самоврядування та значний кваліфікаційний рівень підготовки конкурсних пропозицій. Майже на 50 % порівняно з попередніми роками збільшилась кількість проєктів, поданих на Всеукраїнський конкурс [7]. Загалом було подано 725 проєктів, а кращими з них визнано 121 проєкт, причому найбільшу кількість вдалих проєктів запропонували Дніпропетровська, Миколаївська та Рівненська області (табл. 2).

У 2011 р. проєкти були присвячені вирішенню проблем розвитку територій за такими напрямами:

- організація ефективної системи надання послуг населенню – 37 проєктів;
- розвиток ефективних механізмів управління – 68 проєктів;
- розробка та реалізація інвестиційної політики місцевого самоврядування – 10 проєктів;
- реформування системи житлово-комунального господарства – 56 проєктів;
- розвиток мережі громадського транспорту – 16 проєктів;
- удосконалення системи планування, забудови та благоустрою населених пунктів – 36 проєктів;
- удосконалення механізмів громадського порядку та охорони довкілля – 30 проєктів;
- розвиток туристичної діяльності та курортної справи – 35 проєктів;
- упровадження механізмів ефективного використання фінансових, земельних, майнових та інших ресурсів – 32 проєкти;
- розробка та реалізація проєктів в енерго- та ресурсозбереженні, у тому числі в житлово-комунальній сфері – 90 проєктів;

Розподіл проектів та програм розвитку місцевого самоврядування за регіонами України

Регіон України	Кількість поданих на конкурс проектів		Кількість кращих проектів	
	одиниці	відсотки	одиниці	відсотки
Автономна Республіка Крим	10	1,4	2	1,7
Вінницька область	57	7,9	7	5,8
Волинська область	38	5,2	9	7,4
Дніпропетровська область	82	11,3	13	10,7
Донецька область	41	5,7	6	5,0
Житомирська область	9	1,2	1	0,8
Закарпатська область	22	3,0	4	3,3
Запорізька область	40	5,5	5	4,1
Івано-Франківська область	48	6,6	8	6,6
Київська область	3	0,4	1	0,8
Кіровоградська область	15	2,1	2	1,7
Луганська область	60	8,3	8	6,6
Львівська область	15	2,1	1	0,8
Миколаївська область	53	7,3	13	10,7
Одеська область	0	0,0	0	0,0
Полтавська область	18	2,5	3	2,5
Рівненська область	51	7,0	11	9,1
Сумська область	29	4,0	1	0,8
Тернопільська область	21	2,9	8	6,6
Харківська область	5	0,7	1	0,8
Херсонська область	9	1,2	1	0,8
Хмельницька область	20	2,8	2	1,7
Черкаська область	23	3,2	2	1,7
Чернівецька область	24	3,3	7	5,8
Чернігівська область	32	4,4	5	4,1
УСЬОГО	725	100,0	121	100,0

- розвиток підприємництва – 13 проектів;
- модернізація інженерної інфраструктури – 107 проектів;
- реформування системи охорони здоров'я – 37 проектів;
- освітні реформи – 34 проекти;
- розвиток фізичної культури і спорту (у рамках підготовки до «Євро-2012») – 32 проекти;
- освітнє, наукове та інформаційне забезпечення розвитку місцевого самоврядування – 23 проекти;
- збереження історичної та культурної спадщини – 49 проектів;
- інші – 20 проектів [7].

Під час проведення конкурсу 2011 р. активізувалась партнерська співпраця органів місцевого самоврядування з бізнес-структурами та організаціями третього сектору. Про це свідчить аналіз фінансових запитів за проектами, які надійшли на конкурсний відбір. Якщо в попередні роки питома частка співфінансування з боку учасників конкурсу становила, як правило, 20 %, і лише поодинокі проекти були готові співфінансувати заходи проекту в обсязі до 40 – 50 %, то на конкурсному відборі 2011 р. зафіксована тенденція істотного збільшення задекларованих обсягів власного фінансування – як за рахунок коштів місцевих бюджетів різних ланок, так і шляхом залучення фінансових та матеріальних ресурсів інших організацій-партнерів. Зокрема, переважна більшість проектів в усіх категоріях конкурсного відбору задекларувала свою готовність співфінансувати реалізацію заходів на рівні від 50 до 70 % і більше [7].

Серед переможців слід виділити проект Дніпропетровської обласної ради «Європейські виміри та орієнтири: на шляху до самодостатніх громад. Створення регіонального інформаційно-ресурсного центру розвитку громад на базі обласної асоціації органів місцевого самоврядування». Основною проблемою проекту стала економічна неспроможність більшості органів місцевого самоврядування здійснити власні й делеговані повноваження. Інноваційність проекту полягає в запровадженні механізмів та європейських практик доброго врядування на місцевому рівні, більше залучення громадян до процесу підготовки та прийняття рішень на місцевому рівні [11].

Таким чином, серед основних маркетингових технологій, які на даний час застосовуються в діяльності органів місцевого самоврядування України, можна виділити такі:

- упровадження систем управління якістю в органах місцевого самоврядування;
- маркетинг відносин (у формі консультацій з громадськістю);
- імідж та брендинг території/міста;
- публічно-приватне партнерство при розробці та впровадженні проектів і програм розвитку місцевого самоврядування;
- SWOT-аналіз, PEESTV-аналіз та GAP-аналіз території/міста в межах регіонального маркетингу.

Проте ці технології (окрім SWOT-аналізу) лише починають використовуватись у діяльності окремих регіонів України. Немає загальноновироблених правил та інструкцій з їх упровадження та використання. Окрім того, упровадження та використання маркетингових технологій у діяльність органів місцевого самоврядування України потребує кваліфікованих кадрів.

Подальші наукові дослідження в даному напрямі повинні стосуватися аналізу організаційно-правових засад використання маркетингових технологій у діяльності органів місцевого самоврядування України.

Список використаних джерел

1. Буднікевич І. М. Муніципальний маркетинг: теорія, методологія, практика / І. М. Буднікевич. – Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2012. – 648 с.
2. Булковський Т. О. Функціонування системи управління якістю згідно з міжнародними стандартами в діяльності органів місцевого самоврядування / Т. О. Булковський // Економіка та держава. – 2011. – № 1. – С. 145 – 147.
3. В правительстве назвали лучшие по благоустройству города Украины. – Режим доступа : www.focus.ua/society/244097/.
4. Гончарук Н. Т. Вітчизняний досвід здійснення адміністративної реформи в Україні / Н. Т. Гончарук // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціація докторів з ДУ. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2010. – № 2. – С. 11 – 17.
5. ДСТУ-ІWA 4:2006. Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2000 в суб'єктах місцевого самоврядування. – Режим доступу : www.guds.gov.ua/sub/data/upload/publication/.../ua/6194/iwa/pdf.
6. Жерліцин Д. К. Децентралізація – запорука надання якісних послуг населенню / Д. К. Жерліцин // Управління розвитком : зб. наук. робіт ХНЕУ. – 2011. – № 10(107). – С. 28 – 29.
7. Країч практики муніципального розвитку на прикладі переможців Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування 2011 року. – Режим доступу : www.municipal.gov.ua/upload/usr/files/Kniga_FOND_All.pdf.
8. Лепьошкіна Т. Я. Маркетингові дослідження розвитку міста / Т. Я. Лепьошкіна // Демократичне врядування: наука, освіта, практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 29 трав. 2009 р. : у 4 т. / за заг. ред. В. А. Приходька, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2009. – Т. 1. – С. 309 – 311.
9. Мартов С. Деякі аспекти здійснення регіонального маркетингу за кордоном / С. Мартов // Міжнар. економіка : зб. наук. пр. – К. : Ін-т світової економіки і міжнар. відносин НАН України, 2002. – Вип. 35. – С. 58 – 61.
10. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.
11. Про проект «Європейські виміри та орієнтири: на шляху до самодостатніх громад. Створення регіонального інформаційно-ресурсного центру розвитку громад на базі обласної асоціації органів місцевого самоврядування». – Режим доступу : www.oblrada.dp.ua/user/files/138-7.doc.
12. Фокус впервые представил Топ-20 культурных городов Украины. – Режим доступа : www.focus.ua/society/238142/.

Надійшла до редакції 25.12.12

Тетяна ГОНЧАРОВА

Донецька міська рада

СУЧАСНИЙ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ НАДАННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Доводиться потреба реінжинірингу органів місцевого самоврядування України з використанням інформаційно-комунікаційного інструментарію. Обґрунтовується необхідність та умови впровадження порталних технологій у систему надання муніципальних послуг в Україні.

Ключові слова: міське самоврядування, муніципальні послуги, електронне урядування, інформаційно-комунікаційні технології, порталні технології.

Татьяна Гончарова. Современный информационно-коммуникационный инструментариий повышения эффективности предоставления муниципальных услуг в Украине

Доказується необхідність реінжиніринга органів місцевого самоуправління України з використанням інформаційно-комунікаційного інструментарію. Обґрунтовується необхідність та умови впровадження порталних технологій у систему надання муніципальних послуг в Україні.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные услуги, электронное управление, информационно-коммуникационные технологии, порталные технологии.

Tatiana Goncharova. Modern information and communication tools increase efficiency of municipal services in Ukraine

The need of re-engineering of local authorities in Ukraine to use information and communication tools is proved. The need and conditions of the implementation of portal technology in the provision of municipal services in Ukraine are justified.

Key words: local self-government, municipal services, e-government, information management, information and communication technologies, portal technology.

В умовах розбудови в Україні інформаційного суспільства в контексті глобалізації світових демократичних процесів потенціал і статус усіх суб'єктів місцевого самоврядування значно змінюються. Набувають поширення інноваційні технології реінжинірингу, які впливають уже не тільки на бізнес-процеси, а й на діяльність органів місцевого самоврядування, у тому числі тих, що діють за принципами самоорганізації. Домінуючими видами діяльності є саме інноваційні форми функціонування суб'єктів самоврядного процесу, які набувають нового значення із застосуванням інструментарію електронних засобів комунікації.

Надання муніципальних послуг як напрям діяльності в місцевому самоврядуванні також вимагає модернізації з розширенням використання інструментарію інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ).

Наявність сучасної, високотехнічної ІКТ-інфраструктури, високий рівень доступності для населення її засобів є факторами, які визначають розвиток інформаційного суспільства. Суспільно-економічний ефект від запровадження сучасної системи надання електронних послуг значною мірою впливатиме на розвиток інноваційної економіки, забезпечуватиме конкурентоспроможність внутрішнього ринку, сприятиме розвитку бізнесу та підвищуватиме рівень життя населення. Саме тому зазначене питання є актуальним і вимагає наукового осмислення з подальшим обґрунтуванням практичних рекомендацій для органів місцевого самоврядування України, що матимуть на меті підвищення ефективності надання муніципальних послуг.

Розвиток ІКТ є динамічним, тому тему їх модернізації останнім часом широко досліджують українські та зарубіжні вчені. У частині використання ІКТ для вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування ці питання вивчали Ю. Алексєєва, В. Боклаг, В. Габрінець, М. Дітковська, О. Дудкіна, С. Кандзюба, О. Карпенко, В. Матюхін та інші дослідники. Але інтенсивність змін вимагає постійного поглиблення отриманих раніше знань і вироблення інноваційних підходів до розв'язання практичних задач місцевого самоврядування з використанням ІКТ.

Тому не вирішеною частиною описаної вище проблематики є визначення тенденцій розвитку інструментарію ІКТ у місцевому самоврядуванні та напрямів його модернізації в умовах становлення інформаційного суспільства в Україні.

Мета статті – обґрунтувати вибір сучасного інформаційно-комунікаційного інструментарію підвищення ефективності надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування в Україні.

Визначальним інструментом взаємодії між суб'єктами та об'єктами місцевого самоврядування, яка забезпечує інтерактивність процесів формування та надання послуг населенню, а також зворотний зв'язок від їх реалізації, є різноманітні ІКТ, що сприяють подоланню адміністративних бар'єрів та підвищенню відкритості роботи органів влади.

З метою визначення місця ІКТ та відомих інфраструктурних компонентів електронного урядування (Е-урядування) щодо суб'єктів та об'єктів надання послуг нами запропоновано відповідну схему їх взаємодії (рисунок).

На першому рівні (політичному) формуються відповідні послуги (на основі відповідної нормативно-правової бази створюються необхідні послуги, які наповнюють відповідний реєстр, де серед іншого визначається процедура їх реалізації), а на другому (організаційно-виконавчому) – реалізуються електронні регламенти та забезпечуються процеси безпосереднього надання послуг (другий рівень є інваріантним щодо першого, оскільки регулярно змінюється під його впливом). Інформаційно-комунікаційний інструментарій забезпечує взаємодію всіх

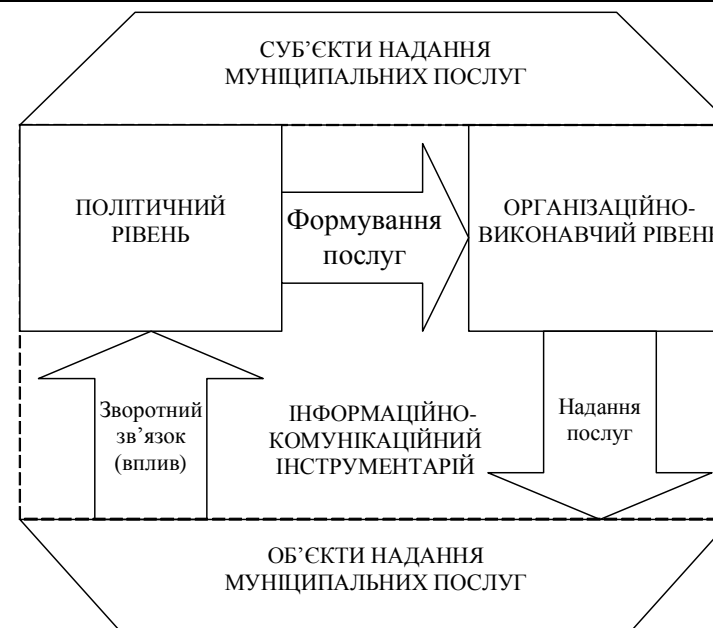


Схема охоплення засобами ІКТ процесів формування та надання муніципальних послуг

рівнів, швидко адаптуючись до адміністративних змін, його структура та базові технології формують електронне середовище реалізації послуг. Натомість корегування цільових значень показників результативності діяльності суб'єктів надання муніципальних послуг з метою поліпшення їх якості здійснюється завдяки впливу споживачів шляхом реалізації зворотного зв'язку.

Саме для впровадження модернізованого інформаційно-комунікаційного інструментарію в систему надання послуг органами місцевого самоврядування на місцевому рівні необхідно передбачити:

- розробку та затвердження нормативно-правових актів, які регулюють порядок використання, управління та взаємодії всіх підсистем Е-урядування (Е-регіон, Е-місто тощо);
- формування структурних підрозділів, які безпосередньо відповідатимуть за роботу інформаційних систем надання муніципальних послуг з метою забезпечення їх безперервного використання;
- створення систем аналізу ефективності результатів надання електронних муніципальних послуг, а також оцінки економічного та соціального ефекту від їх застосування.

Російський дослідник В. Матюхін визначає дві стратегії розвитку та інтеграції інформаційних систем (як базового елементу інформаційно-

комунікаційного інструментарію): революційну та еволюційну. Революційна стратегія – розробка єдиних стандартів взаємодії та радикальна перебудова існуючих інформаційних систем. Еволюційний шлях розвитку передбачає лише розробку нових зовнішніх контурів та інтерфейсів взаємодії наявних інформаційних систем, не змінюючи їх структури та організації [5, с. 14 – 15].

В умовах зростаючого дефіциту державного бюджету та як наслідок скорочення відповідного фінансування вважаємо, що для подальшого розвитку найбільш прийнятним щодо вітчизняних потреб є еволюційний шлях розвитку, що приведе до інтеграції наявних інформаційних систем і новітніх компонентів сучасного інформаційно-комунікаційного інструментарію. Тому для забезпечення ефективності надання електронних муніципальних послуг у межах розбудови підсистеми Е-регіон (Е-місто) слід використовувати існуючі інформаційні системи всіх учасників процесу обслуговування громадян на кожному його етапі, упроваджуючи типові управлінські рішення уніфікованого методичного та програмно-технічного забезпечення.

Сьогодні вкрай важливо, щоб у повсякденній роботі органів місцевого самоврядування, основна діяльність яких ґрунтується на принципах як соціальної відповідальності та забезпеченні потреб усієї територіальної громади, так і захисту інтересів кожного її члена, запозичувались позитивні здобутки ведення приватного бізнесу, якому притаманні: ефективність використання обмежених ресурсів, можливість швидко адаптуватись до зовнішніх змін і проблем. Тому постає питання про необхідність застосування реінжинірингу в місцевому самоврядуванні. Це обумовлено, на нашу думку, такими спільними проблемами в роботі органів місцевої влади більшості регіонів України:

– неврегульованість законодавства та неузгодженість нормативно-правової бази підзаконних актів щодо питань надання муніципальних послуг;

– дублювання функцій структурних підрозділів;

– низький рівень ефективності рішень місцевої влади;

– високий рівень корумпованості державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

– недостатньо ефективне використання потенціалу місцевих економічних ресурсів;

– неефективність процедур надання муніципальних послуг тощо.

Засновники теорії реінжинірингу М. Хаммер та Д. Чампі, застосовуючи у своїх наукових дослідженнях поняття «реінжиніринг бізнес-процесів» (business process reengineering), розуміють його як «...фундаментальне переосмислення та радикальне перепроєктування бізнес-процесів для досягнення істотного поліпшення в таких ключових показниках результативності, як витрати, якість, рівень обслуговування й оперативність» [7, с. 52] (переклад автора. – Т. Г.). Зазначимо, що

вітчизняні дослідники В. Логвинов та Н. Костенюк, розглядаючи можливість застосування технології реінжинірингу до реалій сучасної перебудови сфери публічного управління звужують значення англійського терміну «Government process reengineering», застосовуючи реінжиніринг лише до адміністративних процесів [4, с. 543 – 544], під яким вони розуміють як регламентований законом порядок діяльності органів виконавчої влади з реалізації покладених на них функцій. Однак зазначимо, що термін «адміністративні процеси» застосовується переважно в науці адміністративного права та означає (за визначенням Ю. Битяка) «...встановлений законом порядок розгляду й вирішення індивідуально-конкретних справ, що виникають у сфері державного управління, судами (загальної юрисдикції чи спеціально створеними) або спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами)», а також «...провадження в справах про адміністративні правопорушення й застосування до правопорушників адміністративних стягнень» [1, с. 203]. Таким чином, очевидно, що визначення адміністративного процесу, запропонованого В. Логвиновим і Н. Костенюк, є лише частиною класичного визначення поняття «державно-управлінський процес», який розуміють як свідому і цілеспрямовану послідовну діяльність, пов'язану з реалізацією державно-владних повноважень суб'єктами державного управління, унаслідок чого відбувається зміна суспільних станів, подій і явищ [2, с. 164; 3, с. 334]. Але з ідеєю застосовувати технології реінжинірингу саме до державно-управлінських процесів можемо погодитись лише частково, оскільки в такому випадку не буде враховано самоврядних процесів, пов'язаних із діяльністю органів місцевого самоврядування.

Водночас В. Логвинов та Н. Костенюк, правильно акцентуючи відношення реінжинірингу до сфери взаємодії між органами публічної влади та громадянами (у контексті надання державних/муніципальних послуг), чомусь не вказують серед ІКТ-засобів її забезпечення електронні послуги [4, с. 545]. Саме їх реалізація на муніципальному рівні передбачає проведення реінжинірингу всіх управлінських процесів, пов'язаних з обслуговуванням фізичних та юридичних осіб упродовж усієї процедури формування та реалізації – від створення відповідних регламентів до безпосереднього отримання необхідних результатів для забезпечення потреб членів територіальної громади.

Таким чином, реінжиніринг місцевого самоврядування доцільно розуміти як кардинальну перебудову самоврядних процесів за допомогою засобів ІКТ з метою ефективного надання муніципальних послуг населенню. Тобто ми розглядаємо ІКТ як не «допоміжний засіб» управління, а безпосередньо один із сучасних «інструментів» публічного управління.

У світовій практиці особливої популярності набувають такі засоби реінжинірингу на місцевому рівні, як інтегровані корпоративні

інформаційні системи планування ресурсів організації (Enterprise Resource Planning – ERP), що підтримують не окремі процедури діяльності, а самоврядні процеси в цілому. Однак корпоративний рівень є основною категорією процесного підходу до управління у сфері надання муніципальних послуг, що пов'язано із запровадженням й інших інформаційних засобів і програмного забезпечення, зокрема порталних технологій. Адже створення веб-порталів є невід'ємним комунікаційним інструментарієм його реалізації.

Аналізуючи співвідносність понять реінжинірингу та ІКТ, зазначимо, що перше не є результатом запровадження другого, а лише взаємодіє з ним. Натомість ІКТ, у свою чергу, спричиняють можливість перетворення процесів, що є суттю самого реінжинірингу. Така взаємодія являє собою певний симбіоз: без застосування реінжинірингу впровадження інформаційних технологій майже не дає позитивних результатів, а без інформаційних технологій реінжиніринг майже неможливо реалізувати. Якщо організація не переосмислила свою діяльність, застосування новітніх інформаційних технологій ні до чого не призведе, оскільки «автоматизація безладу призводить лише до автоматизованого безладу» [7, с. 11 – 31]. Тому стратегічним завданням органів місцевого самоврядування є розбудова порталів надання муніципальних послуг у режимі он-лайн, робота яких буде побудована із застосуванням ефективних технологій реінжинірингу.

Основним інформаційно-комунікаційним інструментом підвищення доступності процесу надання муніципальних послуг є використання спеціалізованого порталу – інформаційної системи, яка, забезпечуючи високий рівень безпеки трансакційної взаємодії, інтегрує електронні ресурси органів місцевої влади та реалізує електронні послуги. Іншими словами, портал – це засіб реалізації віртуального агентства з надання послуг для громадян. Акумуляція різних електронних ресурсів органів місцевої влади у портал має суттєві переваги:

- повне та об'єктивне інформування членів територіальної громади про перелік і зміст усіх муніципальних послуг;
- активне залучення фізичних та юридичних осіб до обговорення ініціатив ради, виконавчих органів, органів самоорганізації населення тощо;
- забезпечення багатосторонніх комунікацій між суспільством, бізнесом та владою;
- вирішення за допомогою принципу «єдиного вікна» широкого кола питань з регулювання господарської діяльності (реєстрація, ліцензування, оподаткування тощо);
- оптимізація оперативної взаємодії всіх суб'єктів надання муніципальних послуг.

Такий веб-портал є складовою частиною е-уряду – невід'ємним елементом підсистем е-регіон, е-місто та е-район, який, будучи

«порталом для суспільства», забезпечує точку доступу для населення до всіх рівнів послуг (до речі, не тільки муніципальних, а й державних, що надаються на місцевому рівні; участь в е-форумах, е-опитуваннях, е-голосуваннях. Зазначимо, що портал виконує й комунікативну функцію, організовуючи діалоговий простір «влада – населення».

Крім того, запровадження порталних технологій у роботу органів місцевого самоврядування відбуватиметься на виконання й міжнародних зобов'язань. Так, Україна приєдналась до міжнародної ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» (Open Government Partnership), що має на меті підвищити рівень прозорості органів влади, застосувати громадський контроль за виконанням управлінських рішень, ефективно протидіяти корупції та вдосконалити процеси надання державних і муніципальних послуг. Упродовж 2012 р. українським урядом надано відповідний план дій та заходів з упровадження цієї ініціативи. Зокрема, розпорядженням Кабінету Міністрів України для підвищення якості надання адміністративних послуг окрім правових (законодавчого та нормотворчого врегулювання) та інституційних (створення регіональних центрів обслуговування громадян на базі існуючих дозвільних центрів) заплановано запровадити й інформаційні механізми реалізації (надання послуг в електронній формі, створення пілотної версії Єдиного державного порталу) у межах ініціативи [6].

Подальше ж створення системи регіональних/місцевих порталів (відповідно регіональних і муніципальних реєстрів) послуг органів влади сприятиме спрощенню процедури їх надання. Крім того, необхідність створення такої системи обумовлена рядом специфічних проблем, пов'язаних з технічною, технологічною та інформаційною різноманітністю побудови функціонуючих веб-сайтів органів державної влади та місцевого самоврядування, а також неузгодженою роботою наявних сервісних центрів з надання дозвільно-розпорядчих та організаційно-виконавчих послуг. Тому реалізувати систему електронного управління цим процесом можна лише завдяки впровадженню типового (універсального) технологічного рішення. Таке рішення має забезпечувати можливість визначення, встановлення, систематизації, опису всього спектра існуючих послуг органу державної влади чи органу місцевого самоврядування незалежно від його територіального розташування та адміністративного підпорядкування на основі певного стандарту.

Основними вимогами до змісту порталу з метою забезпечення оптимального інформаційного наповнення є:

- основні нормативні документи, що визначають функції і порядок роботи органу місцевого самоврядування;
- вичерпна інформація про місце розташування та розклад роботи установи;
- рекомендації фізичним або юридичним особам щодо вирішення

типових проблем (рекомендується запропонувати типові «сценарії», «дорожні карти», форми тощо).

Для досягнення зручностей та ефективності функціонування порталу муніципальних послуг слід передбачити:

– доступ до «електронних» муніципальних послуг у режимі «24/7» (24 години і 7 днів на тиждень);

– простоту пошуку – громадянину для отримання послуги не потрібно знати особливості структурно-функціональної ієрархії суб'єктів надання муніципальних послуг;

– можливість скорочення бюджетних витрат, здешевлення муніципальних послуг завдяки зменшенню обсягів паперового документообігу та автоматизації ряду процесів;

– запровадження елементів електронної демократії, оскільки порталні технології дозволяють змінити характер взаємодії органів місцевої влади з інтерактивними членами територіальної громади, враховувати їх думку, інформувати про плани і результати роботи. Принципи електронної демократії особливо актуальні для сайтів органів влади місцевого рівня, оскільки відбувається прямиий діалог з громадою. За допомогою порталу органи місцевого самоврядування можуть інформувати громадян про плани та результати роботи з урахуванням їх побажань, отримувати зворотний зв'язок тощо.

Таким чином, ефективну роботу порталу муніципальних послуг буде забезпечено завдяки достатньому інформаційному та адекватному візуальному наповненню, доступності та зворотному зв'язку.

Підвищення ефективності надання муніципальних послуг у сучасних умовах може бути забезпечене шляхом застосування технологій реінжинірингу як кардинального перебудування самоврядних процесів за допомогою інформаційно-комунікаційного інструментарію, базовою складовою якого є порталні технології. Ці технології сприятимуть реалізації муніципальних послуг в електронній формі у режимі «24/7» (24 години і 7 днів на тиждень), дозволять значно спростити їх процедуру та суттєво скоротять бюджетні витрати, а також запровадять елементи електронної демократії. Серед основних проблем запровадження порталних технологій у систему надання муніципальних послуг в Україні є відсутність відповідних стандартизованих вимог до створення веб-порталів і наявності типових проектів реалізації для місцевих органів влади, у комплексі з неузгодженістю на законодавчому рівні. Практика запровадження порталів у публічному секторі в Україні та за кордоном довела, що ІКТ можуть бути запроваджені майже в усі процеси місцевого самоврядування, але для цього потрібні: позитивна громадська думка, подолання політичних ризиків, конструктивна взаємодія місцевої влади та територіальної громади, вольові державні рішення, які трансформують діяльність органів місцевого самоврядування.

Актуальним напрямом подальших досліджень за даною тематикою

є розробка концепції системи інформаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг в Україні, де б були передбачені не лише управлінські взаємодії, а й технічне та технологічне оснащення даної діяльності.

Список використаних джерел

1. **Адміністративне** право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко [та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

2. **Бакуменко В. Д.** Державно-управлінський процес / В. Д. Бакуменко // Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. П. Сурмін [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – С. 164.

3. **Бакуменко В. Д.** Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с.

4. **Логвинов В. Г.** Реінжиніринг / Логвинов В. Г., Костенюк Н. І. // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / [наук. редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук. редкол. : В. М. Князєв [та ін.]. – С. 543 – 545.

5. **Матюхин В.** Базовые информационные технологии обеспечения процесса предоставления государственных услуг (в рамках административной реформы) / Матюхин В. // Информационно-аналитические ресурсы «Государственное управление и местное самоуправление в РФ». – Режим доступа : www.imct.rags.ru/upload/iblock/09b/xmcdduxcbdkpt%20dvfwjcsucoqioajkyjhkmlngjqimt%20sbmvwsrgkuaykinksxib.pdf.

6. **Про затвердження** плану заходів з впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2012 р. № 514-р // Законодавство України. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/514-2012-%D1%80.

7. **Хаммер М.** Реінжиніринг корпорації : маніфест революції в бізнесі / Майкл Хаммер, Джеймс Чампи ; [пер. с англ. Ю. Е. Корнилович]. – М. : Манн, Иванов и Фербер, 2005. – 287 с.

Надійшла до редколегії 04.02.13

Людмила МУРКОВИЧ

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

**СВІТОВА ПРАКТИКА ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯН
ДО УЧАСТІ В УПРАВЛІННІ МІСЦЕВИМИ СПРАВАМИ**

Розглядаються кроки та заходи, спрямовані на залучення громадян до вирішення питань місцевого значення, що здійснювалися в країнах Європи та США. На основі дослідження зарубіжної методології участі громадян у місцевому публічному житті виділяються загальні тенденції заохочення безпосередньої участі членів територіальної громади в управлінні місцевими справами.

Ключові слова: місцеве самоврядування, залучення громадян, зарубіжний досвід, питання місцевого значення, рівень та форми участі, місцева демократія.

Людмила Муркович. Мирова практика привлечения граждан к участию в управлении местными делами

Рассматриваются шаги и мероприятия, направленные на привлечение граждан к решению вопросов местного значения, которые осуществлялись в странах Европы и США. На основе исследования зарубежной методологии участия граждан в местной публичной жизни выделяются общие тенденции поощрения непосредственного участия членов территориальной общины в управлении местными делами.

Ключевые слова: местное самоуправление, привлечение граждан, зарубежный опыт, вопросы местного значения, уровень и формы участия, местная демократия.

Ludmyla Murcovych. The description of co-operation of organs local self-government and territorial community

There are steps and measures that is sent to bringing in of citizens to the decision of questions of local value in the countries of Europe and USA are considered; general tendencies of encouragement of direct participation of members of territorial community in a management by local businesses are distinguished.

Key words: local self-government, bringing in of citizens, foreign experience, questions of local value, level and forms of participation, local democracy.

Місцеве співтовариство будь-якої країни є складною системою, на рівні якої формується власна соціальна структура, підсистеми взаємодії різних суспільних груп. Задоволення всіх індивідуальних та групових інтересів є можливим за наявності місцевих ресурсів, ініціативи та самостійності населення. Особливе місце для розвитку самоуправління жителів місцевих співтовариств займає усвідомлення головної мети їх діяльності – облаштування території, створення сприятливих умов життя для себе та майбутніх поколінь шляхом вирішення спільних проблем для більш повного задоволення власних корпоративних інтересів з урахуванням відмінностей,

обумовлених історичними, соціально-економічними, політичними, національними, демографічними та іншими чинниками.

На відміну від розвинутих країн зі сталими демократичними традиціями в Україні спостерігається досить низький рівень участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Такий стан обумовлений, зокрема, необізнаністю переважної більшості громадян зі своїми правами в цій сфері, практичною відсутністю можливостей брати участь у вирішенні місцевих справ через недостатній рівень правового забезпечення механізму реалізації права на місцеве самоврядування, обмежене фінансування діяльності територіальної громади, недостатній досвід муніципальної діяльності членів територіальної громади, що пояснюється історичними чинниками (відсутністю за радянських часів місцевого самоврядування). Усе це потребує зміни підходів та розробки нових форм і методів залучення громадян до участі в управлінні місцевими справами з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду.

Світовому досвіду організації місцевого самоврядування, а також питанням забезпечення організації участі громадян у вирішенні локальних справ присвячено останнім часом праці таких вітчизняних та зарубіжних учених, як О. Захарченко, Т. Іванова, В. Коструба, В. Кравченко, О. Курочкін, О. Курочкіна, К. Крульваль, М. Могунова, О. Обушний, О. Оффердал, М. Пітцик, К. Рибердаль, С. Хеггрут, Д. Холдар, Д. Елерс та ін. Незважаючи на їх науковий доробок ряд питань досі залишається малодослідженими, зокрема щодо конкретизації кроків та заходів, спрямованих на заохочення безпосередньої участі громадян в ухваленні рішень на місцевому рівні.

Метою статті є аналіз досвіду залучення громадян до управління місцевими справами в зарубіжних країнах та визначення напрямів підвищення рівня участі членів територіальної громади в місцевому публічному житті України.

Прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Європейська хартія) 15 жовтня 1985 р. стало результатом багаторічних ініціатив та праці різних європейських структур (з 1968 р.) і свідченням важливого значення місцевого самоврядування як необхідного атрибуту демократичного суспільства [7, с. 18]. Європейська хартія визначає загальноєвропейські принципи здійснення демократії на місцевому і регіональному рівнях, зобов'язує сторони застосовувати основні правила, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування. Її ратифікація без застережень Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 р. означає включення Європейської хартії до національного законодавства України, а її норми мають переважну силу над нормами законів України (п. 2 ст. 7 Закону України «Про міжнародні договори України»).

Серед положень Європейської хартії провідне місце займає ст. 3, яка стосується концепції місцевого самоврядування. Вона передбачає, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюють ради або збори, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі безпосереднього, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми безпосередньої участі громадян, якщо це дозволяється законом [4].

Слід зазначити критичні зауваження експертів Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» щодо відповідності норм законодавства України цій статті. Зокрема, на їх думку, положення ст. 143 Конституції України про можливість територіальних громад безпосередньо виконувати самоврядні функції є суто декларативним, оскільки механізмів для цього не існує. Збори громадян, місцеві ініціативи та громадські слухання, передбачені законом, є консультативним механізмом. Єдиний інструмент безпосередньої демократії – референдум – є занадто складним. Крім того, у висновках зазначається, що конституційні та законодавчі норми, які стосуються місцевого та регіонального самоврядування, є часто нечіткими й погано виконуються; уміщені в текстах нормативних актів дефініції, «безлад на практиці» призвели до створення серйозного дефіциту демократії та верховенства права, що є небезпечним кроком назад [3].

Досвід інших країн свідчить про еволюційність розвитку місцевої демократії та неможливість її згорання, через те що основним елементом локального самоврядування є місцеві співтовариства, а право громадян на участь в управлінні місцевими справами є складовою частиною демократичних принципів побудови більшості сучасних держав [5, с. 83]. Попри існування схожих форм місцевої демократії особливості суспільного історичного розвитку кожної держави обумовили також наявність відмінностей у забезпеченні участі населення в управлінні місцевими справами.

Муніципальні реформи в країнах Європи характеризуються послідовністю (на першому етапі здійснюються структурні реформи і вирішуються питання адміністративно-територіального устрою, на другому – функціональні перетворення з метою підвищення економічної, адміністративної, соціальної ефективності місцевого самоврядування) та консенсуальністю (що передбачає, як правило, здійснення кроків щодо запровадження змін тільки після проведення широкого громадського обговорення) – це стосується також питань підвищення рівня включення

населення в місцеві справи. Наприклад, у Нідерландах влада невеликого міста Тілбурга у провінції Північний Брабант, що нараховує трохи більше 206 тис. мешканців, здійснювала цікавий проект, який на початку свого існування (з 1986 р.) був спрямований на апробацію моделі управління містом як бізнес-структурою з досягненням відповідних завдань розробки та виконання бізнес-плану для поповнення міського бюджету, а також зупинення переселення жителів до інших населених пунктів країни. Зважаючи на його позитивний результат, з 1996 р. там почали новий етап перетворень, пов'язаних із досягненням нової мети – відновлення довіри громадян до влади та їх взаємне зближення. Для цього шляхом опитувань було встановлено основні групи споживачів послуг муніципалітетів, на підставі чого для кожної групи було визначено власну політику взаємодії, виділяючи окремо активних громадян та пасивних споживачів послуг [2, с. 26]. Такий підхід обумовлено тим, що органи місцевого самоврядування в Нідерландах розглядаються, насамперед, як надавачі послуг – господарюючі суб'єкти.

Так само в Данії під час активного експериментування з новими формами участі в місцевому самоврядуванні, протягом другого етапу реформування системи місцевого самоврядування, відійшли від традиційного залучення громадян до муніципального управління й здійснили спробу застосувати іншу форму – управління «цільового призначення», коли громадян розглядають не як жителів муніципалітету взагалі, а як споживачів муніципальних послуг. Проте така модель має певні недоліки, як зазначає О. Оффердал, оскільки жителі не можуть впливати на муніципальну політику як громадяни, тобто не беруть участь в усіх справах муніципалітету. Водночас особи, які взагалі не брали участі в місцевому житті, отримали можливість впливу, що дозволить схилити їх у подальшому до більш активних форм політичної участі [12, с. 163].

У всіх скандинавських країнах протягом другого етапу реформування місцевого самоврядування (1980 – 1990-х рр.) були запроваджені нові форми муніципального управління. На відміну від початкового періоду, у другій його половині, насамперед, вирішувалося питання підвищення довіри громадян до органів локальної та регіональної влади. Відображенням цього стало затвердження багатьма муніципалітетами «хартій демократій», що конституювали різні форми реалізації низової демократії [8, с. 91]. Результатом стало створення у Швеції, Данії та Фінляндії досить сприятливих умов для участі населення у вирішенні питань місцевого значення. Крім того, у скандинавських країнах були здійснені експерименти щодо запровадження «вільних комун». Обрана група муніципалітетів та графств мала можливість надати власні пропозиції про нові організаційні форми місцевого управління, у тому числі й щодо збільшення ступеня участі впливу громадян й удосконалення місцевої демократії, на що виділялись субсидії для розробки та реалізації відповідних проектів [12, с. 163]. Це сприяло

активізації як органів місцевого самоврядування, так і членів таких комун, а також появи нових форм участі громадян в управлінні місцевими справами.

Досить цікавим є досвід Швеції, яка має давні традиції місцевого самоврядування (перший закон про місцеве самоврядування там був прийнятий ще у 1862 р.). Звернення до шведської моделі пов'язане з тим, що незалежно від місця проживання людини в цій країні вона може реалізувати право на безпосередню участь в усіх справах громади [6, с. 110]. Нова хвиля піднесення місцевого самоврядування наприкінці ХХ ст. пов'язується з ратифікацією у 1989 р. Європейської хартії місцевого самоврядування. Нині вважається, що шведське законодавство про місцеве самоврядування відповідає вимогам, що нею висуваються. Проте ще з прийняттям у 1974 р. нових норм про місцеве самоврядування в конституційному акті було закладено важливі передумови для розвитку локальної демократії, зокрема щодо права населення на інформування про питання, що будуть обговорюватися на комунальних зборах, та відповідні прийняті рішення. Усі громадяни Швеції, незалежно від членства в тій або іншій комуні (у тому числі і муніципальні службовці) отримали право на вільне вираження своїх думок щодо діяльності комун та її органів. При цьому коммуна не може заборонити їм реалізувати таке право або звернутися до засобів масової інформації, за винятком випадків, коли діють норми закону про конфіденційність інформації [9, с. 34]. Нині у Швеції розширюються права пересічних членів комун в процесі підготовки муніципальних рішень, їх обговорення та оскарження. Будь-який член комун має право оскаржити незаконне, на його погляд, рішення органу місцевого самоврядування [10, с. 68]. Це право бере початок ще від середньовічного права підданого звернутися до правителя з петицією і відповідної закріпленої в законі 1862 р. ідеї про те, що кожен член комун може порушити розгляд у судовому порядку прийнятих муніципальними зборами рішень на предмет їх законності. Крім того, унаслідок змін від 1 липня 1994 р. до закону про місцеве самоврядування Швеції муніципальні збори отримали право на проведення відкритих для громадськості засідань комітетів з метою розширення можливостей нагляду за діяльністю останніх. Така тенденція до відкритості діяльності органів місцевого самоврядування є характерною для багатьох країн.

У Німеччині жителі та громадяни (жителі, що мають виборче право) мають право відвідувати відкриті засідання ради. Рада зі свого боку повинна проводити збори жителів, слухання, відводити час для запитань та відповідей на них, інформувати населення про найважливіші проблеми громади. Право на участь у прийнятті рішень жителі реалізують шляхом надання спеціальних заявок, а громадяни – шляхом подання громадянських вимог та рішень. Підписана 5 % жителів заявка зобов'язує раду розглянути питання, що в ній уміщені, та прийняти

відповідне рішення. Громадянську вимогу повинні підписати від 10 до 100 громадян. Вона передбачає, що громадяни мають намір замість ради самостійно вирішити питання [14, с. 72].

У США, незважаючи на неоднорідність структури місцевої влади, 90 % штатів зобов'язують місцеву владу закріплювати та реалізовувати принципи відкритості та гласності засідань органів громад та відповідної документації. Зокрема, будь-який мешканець округу може бути присутнім на засіданні ради або комісії муніципалітету та висловитися з будь-якого питання, за умови попереднього запису. Обмеження стосується тільки тривалості виступу громадян: для представника громадськості – до 10 хв, для приватної особи – до 3 хв. Процедурні питання, як правило, закріплюються у статутах муніципальних утворень і можуть стосуватися проведення громадських слухань та форумів, відкритих зустрічей з громадськістю, прямої трансляції засідань ради по радіо та телебаченню, публікації муніципальних документів, обнародування рішень ради, інформування населення про проведені заходи або механізм отримання відповідної інформації, контролю за діяльністю рад за допомогою незалежних експертних комісій тощо.

Заслуговує на увагу практика формування в США такої ефективної форми впливу громадян на прийняття рішень міською владою, як робота сформованих з представників громадськості комісій. Вони працюють на громадських засадах відповідно до потреб міста на вимогу громадськості в різних напрямках (з транспорту, розвитку міста, парків тощо), інформують населення про прийняті рішення, а також доводять до влади міста вимоги, пропозиції мешканців громади тощо [11, с. 146]. З громадських комісій можуть бути утворені для вивчення певного питання комітети, що готують рекомендації зі спектра напрямів діяльності громади [1, с. 22]. Крім того, можуть бути утворені спеціальні комісії, зокрема з питань підготовки та внесення змін до статутів, які включають обраних представників громади, службовців місцевої адміністрації та громадян.

Залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення у вигляді дорадчих органів, що складаються з представників місцевої громади, було застосовано в Румунії, де місцева влада зацікавлена у співпраці з громадськими комітетами, що надають їй рекомендації з багатьох питань. З 2000 р. в містах Румунії було утворено різні громадські дорадчі комітети, серед яких: комітет у сфері громадського транспорту в Брасові (група з 14 волонтерів, основним завданням було визначено допомогу міській владі приймати рішення щодо транспорту); комітет з питань бюджету в Турну Магуреле (склався з 9 осіб, дозволив розробити та прийняти міський бюджет на 2001 р. за участю громадян, відображаючи не тільки інтереси політиків, але й потреби громади, а також здійснювати моніторинг прийнятого бюджету); комітет з питань освіти в Турну Магуреле (членами стали

директори шкіл, метою діяльності став обмін інформацією між школами міста, а також школами та місцевою владою, члени громади стали отримувати інформацію про вплив місцевого бюджету на рішення, що приймаються у сфері освіти); комітети у справах пенсіонерів у Медіасі та Пітетсі (до складу увійшли 27 та 30 пенсіонерів відповідно, метою утворення стала необхідність вирішення проблем міста за участю жителів, зокрема щодо охорони навколишнього природного середовища, підготовки до свят, прибирання вулиць, вивезення сміття, проблеми бродячих собак, транспортні питання) та ін. [13, с. 25 – 27]. Слід зазначити, що досвід діяльності таких громадських інституцій свідчить про поліпшення процесу залучення громадян до місцевого управління, а також стану поінформованості влади про потреби громадян, посилюючи цим демократичні засади муніципальних відносин.

Отже, існуюче у світі поширення тенденції врахування думки громадськості у процесах місцевого розвитку, розробки відповідних стратегій та програм свідчить про зацікавленість органів влади у підвищенні рівня участі населення під час вирішення питань місцевого значення. У цьому напрямі вкрай важливим є використання: оглядів та обговорень різних способів участі громадян в ухваленні рішень; опитувань громадської думки; дорадчих механізмів прийняття рішень з питань місцевого значення за допомогою діяльності громадських комітетів, комісій, партнерських рад; публічних зборів населення або певних груп; нових інформаційних та комунікативних технологій; можливостей громадян допомагати в ухваленні місцевих рішень на різних етапах. Адаптація цього позитивного зарубіжного досвіду стосовно заохочення безпосередньої участі громадян до ухвалення рішень на місцевому рівні в Україні має відбуватися за умови врахування вітчизняних реалій та традицій місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. **Бачення** бажаного майбутнього міста громадою: залучення громадян до участі у стратегічному плануванні // *Аспекти самоврядування*. – 2000. – № 2 (7). – С. 21 – 39.
2. **Гаврилова І. Н.** Местное самоуправление и социальное партнерство в Нидерландах / И. Н. Гаврилова // *Государственная власть и местное самоуправление*. – 2005. – № 4. – С. 24 – 26.
3. **Експертний висновок** щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування, Страсбург, 30 лип. 2010 р. – Режим доступу : www.municipal.gov.ua/articles/show/menu/60.
4. **Європейська хартія** місцевого самоврядування : ратифікована законом України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
5. **Іванова Т. В.** Організація місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. / Т. В. Іванова. – К. : Професіонал, 2005. – 112 с.
6. **Коструба В. В.** Місцеве самоврядування в Швеції / В. В. Коструба //

Держава і право : зб. наук. пр. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голов. ред.). – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. – С. 109 – 115.

7. **Кравченко В. В.** Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Арарат-центр, 2001. – 176 с.

8. **Курочкин А. В.** Опыт муниципального реформирования в государствах Балтийской Европы / А. В. Курочкин, Е. О. Курочкина // *Полис*. – 2003. – № 3. – С. 89 – 97.

9. **Местное самоуправление** в Швеции / С. Хеггрут, К. Крульваль, К. Рибердаль [и др.]. – Стокгольм : Эландерс Гуммесонс, 1996. – 120 с.

10. **Могунова М. А.** Самоуправление в Швеции как способ обеспечения общегосударственных и местных интересов / М. А. Могунова // *Вопр. гос. и муницип. упр.* – 2008. – № 4. – С. 48 – 71.

11. **Обушний О.** Особливості реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в США на рівні муніципалітетів / Олег Обушний // *Публіч. упр.: теорія та практика* : зб. наук. пр. / редкол. : В. Мартиненко (голов. ред.) [та ін.]. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2011. – Вип. 4 (8). – С. 142 – 148. – Режим доступу : www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/4/05.pdf.

12. **Оффердал О.** Местное самоуправление в Скандинавии / О. Оффердал // *Полис*. – 1999. – № 2. – С. 155 – 167.

13. **Посібник** з участі громадськості : проект «Голос громадськості» / за ред. Д. Г. Холдар, О. Захарченко ; пер. з англ. Т. Дігтяр, І. Піонтківська. – К. : Дизайн-студія «iMedia», 2002. – 149 с.

14. **Элерс Д.** Местное самоуправление в Германии / Д. Элерс // *Государство и право*. – 2002. – № 3. – С. 68 – 74.

Надійшла до редколегії 25.12.12

УДК 35.08:352

Людмила ПОП'ЮК

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

СУТНІСТЬ УПРАВЛІННЯ КАДРОВИМИ ПРОЦЕСАМИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Досліджуються стан кадрових процесів в органах місцевого самоврядування, сутність управління цими процесами як чинника підвищення ефективності та результативності їх діяльності. Висвітлюються основні проблеми управління кадровими процесами в системі органів місцевого самоврядування України, конкретизуються тенденції розвитку служб управління персоналом виконавчих органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: кадрові процеси, управління кадровими процесами, персонал, органи місцевого самоврядування.

Людмила Попюк. Сущность управления кадровыми процессами в органах местного самоуправления

Исследуются состояние кадровых процессов в органах местного самоуправления, сущность управления этими процессами как фактора повышения эффективности и результативности их деятельности. Освещаются основные проблемы управления кадровыми процессами в системе органов местного самоуправления Украины, конкретизируются тенденции развития служб управления персоналом исполнительных органов местного самоуправления.

Ключевые слова: кадровые процессы, управление кадровыми процессами, персонал, органы местного самоуправления.

Ljudmyla Popiuk. The entity of personnel processes management in local self-government authorities

The state of personnel processes in local self-government authorities, entities of this processes management as a factor of increasing the efficiency and effectiveness of their activity are researched. The basic problems of personnel management processes in the system of local self-government authorities in Ukraine are lighted. The trends of development of personnel management services in executive bodies of local self-government are specified.

Key words: personnel processes, personnel processes management, personnel, local self-government authorities.

Як свідчить історичний досвід України та сучасна зарубіжна практика, лише за умови наукового забезпечення управлінської діяльності, практичної реалізації теоретичних напрацювань, а також постійного вдосконалення форм і методів управління можна досягти ефективності будь-якої управлінської діяльності, зокрема і роботи з персоналом. В Україні проблеми управління персоналом в їх системно-організаційному зв'язку ще не дістали належного осмислення. Роль кадрових служб в управлінні персоналом була й залишається на сьогодні незначною, оскільки їх діяльність має здебільшого формальний характер. Основну частину роботи щодо управління персоналом виконують переважно безпосередні керівники, які досить часто недостатньо підготовлені до цієї діяльності й не отримують при цьому необхідної консультативної та методичної допомоги, особливо в системі органів місцевого самоврядування. Як наслідок, нерозвиненість кадрових служб, невідповідність керівників до управління персоналом негативно відображаються на діяльності органів публічної влади. Особливого значення ця проблема, з огляду на брак професійно підготовлених кадрів, набуває для органів місцевого самоврядування, оскільки гальмує процес їх подальшого розвитку.

Безпосередньо вивчення питань управління органами державної влади започатковано та найбільш ґрунтовно висвітлено в наукових працях С. С. Алексєєва, Н. Т. Гончарук, В. С. Куйбіди, О. Ю. Оболенського, Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка, А. П. Рачинського, С. М. Серьогіна та ін., у яких система управління персоналом (кадрами) розглядалась як складова та невід'ємна частина управління в органах публічної влади.

Однак, незважаючи на інтенсивність та широкий спектр досліджень, присвячених різним напрямкам роботи з персоналом органів державної влади та проблемам, що тісно пов'язані з цією сферою діяльності, комплексне та узагальнююче дослідження управлінських аспектів роботи з персоналом саме в органах місцевого самоврядування на сьогоднішній день відсутнє.

Мета статті – дослідити стан кадрових процесів в органах місцевого самоврядування, сутність управління цими процесами як чинника підвищення ефективності та результативності діяльності органів місцевого самоврядування.

Кадрова політика має свою об'єктивну логіку, що відображає рівень потреб і можливостей українського суспільства та держави, реальний стан закономірностей розвитку кадрових процесів, а також їх залежність від характеру і рівня суспільно-політичного та економічного розвитку. Удосконалення управління персоналом є умовою та важливим фактором становлення нової моделі суспільного устрою. Для подолання відчуження суспільства від влади та апарату державного управління від народу виникає необхідність вироблення нової державної політики, пошуку механізму для її практичної реалізації та створення принципово нової системи роботи з кадрами [1, с. 119].

Для ефективного управління кадрами, а отже, і кадровими процесами необхідно опанувати наукові підходи і методи, які можна застосувати в процесі управління кадрами. Однак досі питання про управління кадровими процесами залишається одним із найскладніших і найменш науково розроблених.

Як зазначають С. М. Серьогін та О. В. Антонова, кадрові процеси в органах влади охоплюють послідовні в часовому вимірі зміни кадрового корпусу, спрямовані на самовідтворення його характеристик, забезпечення реалізації владно-розпорядчих функцій. Вони включають передусім просування по службі, безперервну зміну стану службових відносин і зв'язків, кількісних і якісних параметрів кадрового корпусу [2, с. 188 – 190].

В. М. Олуйко розглядає кадрові процеси як якісні й кількісні зміни кадрового складу організації в часі і просторі для досягнення визначених соціально-економічних, політичних, професійних цілей шляхом виявлення потреби в професійно підготовлених кадрах і відповідної наявності цих кадрів в організації [5, с. 77].

Управління кадрами визначається як діяльність суб'єктів реалізації кадрової політики, що містить планування кадрових ресурсів і спрямовується на мобілізацію, мотивацію кадрового складу, контроль за кадрами, а також забезпечення умов для їх професійного вдосконалювання, отримання задоволення в процесі виконання ними функціональних обов'язків. Управління персоналом розглядається як система управлінського впливу на співробітників органу влади з метою

якнайефективнішого використання їх професійних здібностей і можливостей.

Управління персоналом служби в органах місцевого самоврядування можна також уявити як систему (цілі, функції, пріоритети, завдання, методи управління, кадрові технології) та процес управлінської діяльності (визначення потреби в персоналі, адаптація, навчання та підвищення професійної кваліфікації, мотивація, соціальний захист, стимулювання праці, нормативно-правове забезпечення діяльності посадовців тощо). Управління кадровими процесами передбачає конкретизацію кадрових проблем органу влади та розроблення заходів щодо їх вирішення, визначення кількісних показників кадрових процесів та розроблення технології їх планування, обліку, контролю та аналізу, формування інструментів впливу керівництва органу влади та її кадрової служби на кадрові процеси, підготовку відповідних нормативних документів [4, с. 2 – 4].

Отже, сутністю управління кадровими процесами у сфері муніципальної служби є управління умовами їх плину, тобто забезпечення трьох взаємопов'язаних процесів: формування якісного кадрового складу органу місцевого самоврядування, використання професійного потенціалу посадовців та їх розвиток.

Держава впливає на кадрові процеси в органах місцевого самоврядування за допомогою законів, нормативно-правових актів, управлінських рішень, а також через діяльність посадовців, які постійно взаємодіють з кадрами муніципальних структур, контролюючи від імені держави виконання її законів. Відповідно до Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр., метою державної кадрової політики є забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою [6]. Важливу роль у цьому відіграє місцеве самоврядування як влада, найбільш наближена до громадян, яка має можливість здійснювати таку політику з урахуванням місцевої специфіки.

Однією з особливостей системи управління кадровими процесами в місцевому самоврядуванні є те, що відповідно до ст. 6 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» консультативне та методичне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування здійснюється центральним органом виконавчої влади з питань державної служби з урахуванням вимог чинного законодавства про місцеве самоврядування в Україні [7]. Отож повноваження цього органу частково поширюються і на органи місцевого самоврядування.

Водночас є недоцільним віднесення ряду повноважень з управління кадровими процесами в органах місцевого самоврядування до окремого центрального органу, який не здатний охопити всієї специфіки цих

органів, а отже, не може спрогнозувати потребу окремої установи в кадрах. У свою чергу, це негативно впливає на процес планування під час управління кадровими процесами, а тому необхідно більшість таких повноважень передавати на нижчий рівень управління.

У ст. 6 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» передбачено, що методичну допомогу з організації і проходження служби в органах місцевого самоврядування (крім центрального органу виконавчої влади з питань державної служби) можуть надавати відповідні комітети Верховної Ради України, а контроль за дотриманням законодавства щодо служби в органах місцевого самоврядування здійснюють відповідні органи державної влади в порядку, встановленому законом [7]. Таким чином, з'являється ще декілька суб'єктів, які опосередковано причетні до системи управління кадровими процесами в місцевому самоврядуванні. У ст. 10 закону визначено порядок прийняття на службу в органи місцевого самоврядування. Згідно з нею до суб'єктів управління кадровими процесами належить широке коло авторів – від виборців, які проживають у межах певної територіальної громади, до обраних ними осіб і цілих інституцій. Відповідно до ст. 10 закону голови районних, районних у містах, обласних рад, Київський та Севастопольський міські голови (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) мають право самостійно (без конкурсу) добирати та приймати на службу своїх помічників, радників (патронатну службу) [7].

Проведення конкурсу, випробування та стажування під час прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу, тобто в цьому аспекті правове поле їх діяльності спільне з правовим полем інших органів державної влади.

Після обрання (призначення) зазначені вище посадові особи підпадають під дію нормативно-правових актів, які регламентують їх діяльність на даних посадах, у тому числі й тих, що стосуються кадрових процесів. Додатково до законів та підзаконних актів додається, наприклад, регламент роботи певної ради, де також визначається порядок прийняття та звільнення з посади муніципальних службовців. Також керівник органу місцевого самоврядування затверджує профілі професійної компетентності посад служби в органі місцевого самоврядування та вимоги до освітньо-кваліфікаційного рівня, напрямку підготовки (спеціальності), досвіду роботи та інші вимоги до рівня професійної компетентності кандидатів на відповідні посади. Органи місцевого самоврядування також можуть здійснювати підготовку і прийняття довгострокових регіональних (місцевих) планів, проектів і програм кадрового забезпечення служби в органах місцевого самоврядування, розвитку кадрових служб, запровадження стандартизації і контрольних параметрів оцінки якості роботи.

Ці документи стають складовими системи управління кадровими процесами в місцевому самоврядуванні.

Кадрова політика органів місцевого самоврядування націлена на поліпшення ефективності їх діяльності шляхом активізації співпраці з громадськими організаціями, населенням з метою уникнення надмірної політизованості кадрових призначень, ослаблення кадрового потенціалу владних структур, корупційних проявів та спрямована на розширення видів управлінських послуг, поліпшення їх якості, реалізації програм соціально-економічного розвитку територій та вирішення завдань місцевого значення. Можна погодитися із Н. Нижник у тому, що динаміка розвитку служби в органах місцевого самоврядування як соціально-правових і професійних інститутів відстає від завдань їх функціонування в суспільстві. Причому це стосується як питань організації, так і питань забезпечення управління кадровими процесами. Аналіз кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування і соціально-економічних процесів дозволяє зробити висновок, що однією з головних причин гальмування реформ є нездатність певної частини управлінських кадрів успішно здійснювати ринкові перетворення через бюрократичне мислення, формальний підхід до змісту виконуваної роботи, заорганізованість, командно-адміністративні методи управління [3, с. 3 – 4].

На думку Л. В. Смішко, однією з причин безсистемності формування апарату органів місцевого самоврядування є результати народного волевиявлення – виборів [8]. У більшості випадків кар'єра посадових осіб місцевого самоврядування нижніх рівнів розпочинається саме з цього моменту і говорити про професіоналізм посадовця при цьому не доводиться. Водночас Г. Атаманчук вважає, що більшість керівників, починаючи із сільського рівня, завжди знали, що їх власна доля залежить від керівництва вищого рангу, а те, що відбувалося на рівні громад, їх не цікавило. Навіть якщо й виникав такий інтерес, то лише за дорученням керівництва. Звідси маємо споконвічну відсталість, невлаштованість життя, занедбаність продуктивних сил та, головним чином, людського потенціалу [1, с. 122].

Кадрові процеси відображають рух у кадрових відносинах і зв'язках, зміну кількісних та якісних показників кадрового складу муніципальних органів та характеризують напрями їх діяльності щодо персоналу та найсуттєвіші для конкретного виконавчого органу сфери формування кадрового потенціалу.

Особливістю системи управління кадровими процесами в місцевому самоврядуванні є її полісуб'єктність. Так, суб'єктами, які впливають на штат органу місцевого самоврядування, є:

1) територіальна громада, яка обирає сільських, селищних, міських голів та депутатський корпус відповідної ради;

2) депутатський склад відповідної ради, що обирає голову та його заступників в обласній, районній, районній у місті раді, голови постійної

комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських рад;

3) міський голова, голова обласної, районної, районної в місті ради, селищний, сільський голова, які призначають на посади керуючих справами відповідних рад та керівників відділів, управлінь, а також інших працівників органів місцевого самоврядування;

4) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері державної служби, який здійснює методичне керівництво проведенням конкурсного відбору посадових осіб місцевого самоврядування, організовує їх навчання і професійну підготовку;

5) комітети Верховної Ради України в частині надання методичної допомоги щодо кадрових процесів;

б) державні органи, що відповідно до повноважень здійснюють контроль за дотриманням законодавства щодо служби в органах місцевого самоврядування.

Звідси і така особливість: різноманіття механізмів зайняття посад в органах місцевого самоврядування, оскільки на відміну від державної служби ряд посад заповнюється через механізми виборів та затверджень, а не лише призначень. Відтак маємо і різноманіття нормативно-правових актів, що регулюють кадровий процес, зокрема законів (щодо виборів та служби в органах місцевого самоврядування) і різноманітних програм.

Кадрові процеси служби органів місцевого самоврядування мають спиратися на обґрунтовані програми розвитку цих органів, місцевого самоврядування в цілому і відповідні цільові кадрові програми, що враховують короткостроковий та середньостроковий прогнози потреби в кадрах, розвитку кадрової ситуації, володіти засобами для впливу на неї. Кадрові програми повинні містити завдання з розвитку персоналу, що включають: заходи з адаптації наявного трудового потенціалу до нових вимог, передбачених новою стратегією органу місцевого самоврядування; нову адекватну стратегію, концепцію створення робочих місць і систему заходів з її реалізації; заходи на випередження тих змін, які передбачаються стратегіями установи.

Кадровим службам необхідно вдосконалювати підходи, форми й методи управління, запроваджувати стратегічне планування кадрової роботи та, що найважливіше, заздалегідь проводити підготовку й перепідготовку кадрів у навчальних закладах, їх стажування в органах публічної влади. Кадрова робота і процеси мають набути системності, яка передбачає наявність, взаємозв'язок і взаємообумовленість усіх аспектів управління персоналом, її безперервність.

Важливим елементом системи управління кадровими процесами є кадрові служби (кадрові працівники) органів місцевого самоврядування. Аналіз практики їх роботи свідчить про те, що вони виконують переважно допоміжні функції технічного характеру, часто вирішують

лише документаційні завдання. Проте вони одними з перших повинні адаптуватися до змін зовнішніх умов функціонування їх організації в цілому та акцентувати свою увагу на впровадженні сучасних новітніх кадрових технологій для заміни старих, які вже не можуть розглядатися як ефективні при переході до функціонування на засадах публічного менеджменту.

У той самий час кадрові служби органів місцевого самоврядування повинні змінити концептуальний підхід до управління персоналом, який використовувався впродовж другої половини ХХ ст. та отримав назву управління трудовими ресурсами, на новий – управління людським розвитком (потенціалом). Необхідно уникати виключно технічного, ресурсного підходу до кадрів, а ставитись до них як до соціальної складової діяльності муніципальних органів.

Отже, докорінної перебудови потребує робота кадрових служб органів місцевого самоврядування відповідно до вимог ринкової економіки, нової парадигми стосунків між публічною владою і суспільством, конкретної кадрової стратегії. Менеджери з персоналу цих органів мають пройти спеціальну перепідготовку.

Важливою є проблема недостатньої кількості кваліфікованих кадрів муніципальних органів влади. Привертає увагу недостатній рівень професійної компетенції, навичок організаційної роботи та вмінь спілкування окремих посадовців зі споживачами публічних послуг, формалізм під час проведення конкурсного відбору, щорічного оцінювання посадовців.

Значимо, що на сьогодні роль органів самоврядування в управлінні кадровими процесами обмежується організацією роботи щодо відбору на службу та призначення на відповідну посаду. Недостатньо уваги приділяється організації роботи з кадровим резервом, запровадженню інноваційних кадрових технологій, моніторингу потреб у професійній підготовці та підвищенню кваліфікації посадовців, забезпеченню цільового відбору осіб на навчання. Тому саме на усуненні вищезазначених недоліків та інтенсивнішому застосуванні факторів розвитку кадрових процесів необхідно акцентувати діяльність при поліпшенні системи управління кадровими процесами в органах місцевого самоврядування.

Аналіз показує, що кадрова політика української держави здебільшого не відповідає сучасним вимогам. Керівництво органів публічної влади на різних рівнях не має програми дій стосовно персоналу, а кадровий процес зводиться до ліквідації негативних наслідків. Для такої організації характерна відсутність засобів діагностики кадрової ситуації, оцінки праці і персоналу, прогнозу кадрових потреб тощо. У кращому випадку кадровий процес полягає в здійсненні контролю за негативними проявами в роботі з персоналом, причинами і ситуацією розвитку проблем: виникнення конфліктів, відсутність кваліфікованої

робочої сили, відсутність мотивації до праці. Їх кадрові служби не мають цілісної програми прогнозування розвитку персоналу.

З урахуванням усього вищевикладеного об'єктивно видається необхідність розробки шляхів удосконалення реалізації органами місцевого самоврядування кадрової політики для поліпшення управління кадровими процесами. У сучасних умовах їх кадрова політика повинна стати прискорювачем нагромадження соціального капіталу, соціально-економічних перетворень територій, поєднувати вирішення питань адміністративно-територіальної реформи із формуванням механізму надання якісних публічних послуг.

Так, доцільно розробляти та впроваджувати в органах місцевого самоврядування довгострокові програми роботи з кадрами, у яких слід передбачити заходи:

- щодо моніторингу кадрового забезпечення та прогнозування і планування потреб у посадовцях певної спеціалізації і кваліфікації;
- створення сучасної системи об'єктивного і прозорого підбору, прийому і переміщення кадрів на основі їх ділових та професійних якостей;
- створення дієздатного кадрового резерву та системи роботи з ним;
- належного науково-методичного та матеріально-технічного забезпечення виконання посадовцями своїх функцій;
- впровадження системи безперервного професійного навчання посадовців;
- організації направлення на навчання та підвищення кваліфікації посадовців до навчальних закладів;
- кадрового та навчально-методичного забезпечення навчального процесу та активного впровадження нових методів і технологій навчання в спеціалізованих закладах післядипломної освіти чиновників;
- організаційно-методичного забезпечення проведення щорічного оцінювання діяльності посадовців;
- організації запровадження нових кадрових технологій тощо.

Система управління кадровими процесами в місцевому самоврядуванні є доволі специфічною та неоднозначною, що вимагає пошуку шляхів її поліпшення для забезпечення ефективної діяльності органів місцевого самоврядування для забезпечення реалізації інтересів громади.

Сучасна служба в органах місцевого самоврядування повинна створити дійовий механізм реалізації функцій місцевого самоврядування і на практиці муніципальна служба має бути цілісним, добре організованим організмом, який поєднує у своїй діяльності інтереси громади і держави. Тому особливе місце в державній кадровій політиці займає політика щодо кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, оскільки від їх якісного складу залежить виконання функцій місцевого самоврядування та вирішення питань

місцевого значення, якість надання адміністративних і громадських послуг.

Серед актуальних напрямів подальших наукових досліджень насамперед є вивчення форм і методів служби в органах місцевого самоврядування як визначального принципу її формування і реалізації.

Список використаних джерел

1. **Алексєєв В. М.** Суспільство та держава: управлінські взаємовідносини : монографія / В. М. Алексєєв. – Чернівці : Технодрук, 2012. – 344 с.

2. **Енциклопедія** державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк [та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін [та ін.]. – 2011. – 524 с.

3. **Золотарьов В. Ф.** Місцева влада у світлі управління кадровими процесами / В. Ф. Золотарьов. – Режим доступу : www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/znpdduu/du/2012_221/html/12.html.

4. **Золотарьов В. Ф.** Сутність управління кадровими процесами у сфері державної служби / В. Ф. Золотарьов. – Режим доступу : www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpu/2011_2/doc/4/02.pdf.

5. **Олуйко В. М.** Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : монографія / В. М. Олуйко. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 325 с.

6. **Про Стратегію** державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012. – Режим доступу : www.president.gov.ua/documents/14429.html.

7. **Про службу** в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2493-14.

8. **Смішко Л. В.** Аналіз процесів професійного розвитку кадрового складу місцевого самоврядування: регіональний аспект / Л. В. Смішко. – Режим доступу : www.univer.km.ua/visnyk/1257.pdf.

Надійшла до редколегії 22.02.13

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

БАТРАЧЕНКО Іван Григорович,
д-р психол. наук, проф., зав. каф. педагогіки та психології ДОІППО

ГОНЧАРОВА Тетяна Валеріївна,
здобувач ДРІДУ НАДУ, державний реєстратор-голов. спеціаліст
Управління державної реєстрації Донецької міської ради

ГРИГОРОВА Марія Олександрівна,
канд. біол. наук, докторант ДРІДУ НАДУ

ДЕРГАЧ Анна Вадимівна,
магістр держ. упр.

ДЯЧЕНКО Наталія Павлівна,
аспірант НАДУ

ЗАБЛОЦЬКИЙ Володимир Валентинович,
канд. політ. наук, докторант ХарПІ НАДУ

КАЛАШНИК Надія Сергіївна,
канд. пед. наук, докторант ДРІДУ НАДУ

КВІТКА Сергій Андрійович,
канд. філос. наук, доц., доц. каф. держ. упр. та місц.
самоврядування ДРІДУ НАДУ

КЕРНЕС Геннадій Адольфович,
аспірант НАДУ

КІЗІЛОВ Юрій Юрійович,
аспірант НАДУ

КРИНИЧНА Ірина Петрівна,
д-р наук держ. упр., доц., проф. каф. держ. упр.
та місц. самоврядування ДРІДУ НАДУ

КОЛЕСНИКОВ Борис Петрович,
д-р наук держ. упр., член-кореспондент Академії екон. наук,
доц., проф. каф. фінансів ДонДУУ

ЛЕТУЧИЙ Дмитро Миколайович,
здобувач ДРІДУ НАДУ

ЛЕЩЕНКО Василина Володимирівна,
канд. наук держ. упр, доц. каф. упр. охороною
суспільного здоров'я НАДУ

ЛУКАШЕВА Наталія Анатоліївна,
аспірант ОРІДУ НАДУ

ЛУКІН Сергій Юрійович,

канд. екон. наук, доц.,

доц. каф. держ. упр. і менеджменту НАДУ

ЛУНЯЧЕК Вадим Едуардович,

канд. пед. наук, доц., завідувач сектору організації вечірньої

форми навчання факультету підготовки магістрів держ. упр. ХарPI НАДУ

МОЛОКАНОВА Валентина Михайлівна,

канд. техн. наук, доц., доц. каф. менеджменту

та упр. проектами ДРІДУ НАДУ

МУРКОВИЧ Людмила Іванівна,

здобувач ДРІДУ НАДУ

НЕДВИГА Марія Олексіївна,

аспірант ДРІДУ НАДУ,

заст. нач. відділу кадрової політики,

професійної підготовки та підвищення кваліфікації

Головного управління Держкомзему в Запорізькій обл.

ОБОЛЕНСЬКИЙ Олексій Юрійович,

д-р екон. наук, проф., проф. каф. держ. упр.

і менеджменту НАДУ

ОЛЕЩЕНКО Вероніка Юліанівна,

аспірант НАДУ

ОЛЕЩЕНКО Віктор Миколайович,

аспірант НАДУ

ПАВЕЛКО Надія Іванівна,

аспірант Класичного приватного університету м. Запоріжжя

ПЕТРУШЕВСЬКА Вікторія Вікторівна,

канд. наук держ. упр., доц. каф. фінансів ДонДУУ

ПОГРЕБНЯК Юлія Валеріївна,

аспірант ДРІДУ НАДУ

ПОПОК Андрій Андрійович,

д-р наук держ. упр., проф., віце-президент НАДУ

ПОП'ЮК Людмила Володимирівна,

аспірант НАДУ

ПУХКАЛ Олександр Григорович,

д-р наук держ. упр., доц.,

проф. каф. політ. аналітики і прогнозування НАДУ

РЕШЕТНИКОВ Юрій Євгенович,

канд. філос. наук, докторант НАДУ

РУДНІЦЬКА Руслана Михайлівна,

доц. каф. менеджменту організацій ЛРІДУ НАДУ

РЯБЦЕВ Геннадій Леонідович,

канд. техн. наук, доц., доц. каф. держ. політики

та упр. політ. процесами НАДУ

САВЕНКОВА Світлана Володимирівна,

аспірант ОРІДУ НАДУ

САМБУК Олена Миколаївна,

пров. спец. відділу координації, маркетингу та моніторингу

наук. досліджень управління з наук. роботи ДРІДУ НАДУ

СЕРЬОГІН Сергій Михайлович,

д-р наук держ. упр., проф., директор ДРІДУ НАДУ

СИДОРЕНКО Наталія Сергіївна,

канд. наук держ. упр.,

старш. викл. каф. філософії та соціології ДРІДУ НАДУ

СКОРОПАД Олена Василівна,

аспірант ОРІДУ НАДУ

СУХІНІН Дмитро Валентинович,

канд. наук держ. упр., докторант ДРІДУ НАДУ

ТІНЬКОВ Андрій Леонідович,

здобувач НАДУ

ХОЖИЛО Ірина Іванівна,

д-р наук держ. упр., доц., проф. каф. держ. упр. ДРІДУ НАДУ

ШАРОВ Юрій Павлович,

д-р наук держ. упр., проф.,

зав. каф. менеджменту та упр. проектами ДРІДУ НАДУ

ШВИДУН Віктор Миколайович,

канд. пед. наук, доц., докторант ДРІДУ НАДУ

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 3

ОБОЛЕНСЬКИЙ Олексій, ЛУКІН Сергій. Публічне управління: публічна сфера, публічне право і публічна політика – співвідношення понять 3

ПОПОК Андрій, РЕШЕТНИКОВ Юрій. Конституційне закріплення моделей державно-конфесійних відносин у пострадянських державах 11

ОВДІН Олександр. Особливості організації переписів населення 2011 р. у Європейському Союзі 20

КВІТКА Сергій. Теоретико-методологічні підходи до вивчення бізнесу як соціально-політичного актора 28

САМБУК Олена. Сучасний зміст поняття «громадська рада (частина II) при органі виконавчої влади» в сучасному державному управлінні 35

СИДОРЕНКО Наталія. Протиріччя в організації державної влади за парламентсько-президентської республіки

ПЕТРУШЕВСЬКА Вікторія. Теоретичні аспекти організації й функціонування системи державного фінансового контролю в Україні 48

ОЛЕЩЕНКО Вероніка. Соціальні права людини: теоретичні інтерпретації та офіційні класифікації 56

ОЛЕЩЕНКО Віктор. Трансформаційні процеси в політичних елітах України та Росії в перехідному періоді: порівняльний аналіз ... 64

РУДНІЦЬКА Руслана. Роль аудиту в оцінюванні ефективності державного управління: світовий досвід розвитку 72

ПУХКАЛ Олександр, ТІНЬКОВ Андрій. Роль громадянського суспільства у протидії політичній корупції в Україні 80

ЛУНЯЧЕК Вадим. Питання методики і дидактики викладання у вищій школі для аспірантів галузі науки «Державне управління» .. 86

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 95

ШАРОВ Юрій, МОЛОКАНОВА Валентина. Тенденції запровадження ціннісно-орієнтованого проектного підходу в публічному управлінні 95

КРИНИЧНА Ірина, ГРИГОРОВА Марія. Досвід державного контролю за використанням інноваційних технологій біоінженерії в Сполучених Штатах Америки 102

КОЛЕСНИКОВ Борис, БАТРАЧЕНКО Іван. Державна інвестиційна політика в соціально-психологічному вимірі 110

КЕРНЕС Геннадій. Державна політика як механізм експлікації інтересів еліт 117

ПАВЕЛКО Надія. Система державного регулювання страхування сільськогосподарської продукції в Україні 126

ДЯЧЕНКО Наталія. Прогнозні оцінки динаміки впровадження електронного урядування в Україні 134

ШВИДУН Віктор. Особливості державного управління розвитком післядипломної педагогічної освіти країн Європи 142

ЛЕЩЕНКО Васирина, ДЕРГАЧ Анна. Правові аспекти міграційної політики в Україні 149

РЯБЦЕВ Геннадій. Організація державних закупівель на ринку нафтопродуктів України 157

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА 164

СЕРЬОГІН Сергій, ХОЖИЛО Ірина. Соціальний статус державного службовця: аналіз функціональної складової 164

КАЛАШНИК Надія. Професійне навчання державних службовців Китайської Народної Республіки як чинник ефективності державної служби 170

СКОРОПАД Олена. Основні засади концепцій бюрократії та їх вплив на сучасну державну службу 178

НЕДВИГА Марія. Принципи кадрової політики державного агентства земельних ресурсів України в період його становлення 185

ЛУКАШЕВА Наталія. Когнітивно-орієнтаційний компонент готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах сучасних глобальних змін 193

ПОГРЕБНЯК Юлія. Готовність державних службовців до управління соціальними проектами: структурно-функціональний аналіз 202

КІЗІЛОВ Юрій. Проблеми та сучасний стан проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи ... 210

ЛЕТУЧИЙ Дмитро. Стилі управління державними службовцями в Україні наприкінці XVIII – на початку ХХ ст. 219

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ 226

СУХІНІН Дмитро. Критерії муніципального виконання стосовно якості місцевих послуг: досвід Канади 226

ЗАБЛОЦЬКИЙ Володимир. Ціннісні конструкти Європейської хартії місцевого самоврядування та чинники їх імплементації в українських умовах 234

САВЕНКОВА Світлана. Вітчизняний досвід використання маркетингових технологій у діяльності органів місцевого самоврядування	243
ГОНЧАРОВА Тетяна. Сучасний інформаційно-комунікаційний інструментарій підвищення ефективності надання муніципальних послуг в Україні	253
МУРКОВИЧ Людмила. Світова практика залучення громадян до участі в управлінні місцевими справами	262
ПОП'ЮК Людмила. Сутність управління кадровими процесами в органах місцевого самоврядування.....	269
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	270

ДО УВАГИ АВТОРІВ!

Редакційна колегія збірника наукових праць ДРІДУ НАДУ «Державне управління та місцеве самоврядування» приймає до опублікування матеріали наукових досліджень за умови дотримання авторами таких правил та вимог:

Тематика наукової статті повинна відповідати тематиці видання.

Стаття, подана до друку, обов'язково має містити **такі структурні елементи:** постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття; формулювання цілей статті (постановка завдання); виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів; висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Наведені погляди, думки й результати наукових пошуків інших дослідників обов'язково повинні супроводжуватись **посиланнями** на літературні джерела (наприкінці статті подається **Список використаних джерел**, що складається за алфавітом і оформлюється відповідно до чинних видавничих стандартів. Звертаємо увагу авторів, що з 01.07.2007 в Україні введено **новий стандарт з бібліографічного опису ДСТУ ГОСТ 7.1:2006**. Список використаних джерел має бути оформлений відповідно до чинного стандарту).

ОБСЯГ ПУБЛІКАЦІЇ – 0,5 АВТ. АРКУШІВ (20 000 ЗНАКІВ).

Окремо подається скорочений варіант (розширена анотація) наукової статті **англійською мовою**. Текст має містити: постановку проблеми і актуальність; мету статті, її завдання; стисле викладення сутності дослідження; висновки та кінцеві результати. Обсяг англійського варіанта статті повинен становити дві сторінки (до 4 000 знаків). Текст має бути засвідчений печаткою бюро перекладу.

До статті наводиться **УДК. Заголовок, ім'я, прізвище автора, анотація до статті** (стисле викладення суті розглядуваного питання) і **ключові слова** подаються українською, російською та англійською мовами.

Після імені, прізвища вказати установу, у якій навчається (працює) автор публікації.

До статті обов'язково додаються позитивні **наукові рецензії** та **витяг** з протоколу засідання кафедри навчального закладу (науково-методичної ради установи) за місцем роботи (навчання) автора з рекомендацією до публікації даного матеріалу.

На окремому аркуші необхідно вказати такі **відомості про автора:**

- прізвище, ім'я, по батькові (повністю);
- учене звання, науковий ступінь;
- місце роботи, посада;
- контактний телефон, електронну адресу.

Подавати електронну версію публікації (на CD-R або за електронною адресою: izdat@vidr.dp.ua) та чітку роздруковку матеріалу.

Статтю необхідно набрати на комп'ютері та роздрукувати, дотримуючись таких вимог:

Формат А4, поля: верхнє і нижнє – 20 мм; лїве – 25 мм; правє – 10 мм.

Розмїр шрифту основного тексту – 14; інтервал – 1,5.

Прїзвище автора і назву подавати великими літерами, не використовуючи режим CapsLock.

Обов'язкова нумерація сторїнок.

Посилання на джерела в тексті статті подаються у квадратних дужках, де вказується порядковий номер позиції в списку, номер тому, номер цитованої сторінки.

Список використаної літератури обов'язково повинен містити:

– прїзвище та ініціали автора (авторів) або (у визначених правилах випадках) відомості про колективного автора, редакторів, упорядників, відповідальних за випуск тощо;

– точну назву видання; місто видання і точну назву видавництва; рік видання;

– загальну кількість сторїнок видання (у разі статті в періодичному виданні – сторінки розміщення).

Авторські примітки нумеруються наскрізно, за згадуванням, верхнім індексом і розміщуються внизу сторінки під текстом.

Таблиці в тексті повинні бути виконані в редакторі Microsoft Word (не відскановані, не у вигляді рисунка).

Рисунки подавати в текстовому редакторі Microsoft Word або програмі Excel. Вони повинні бути доступними для переміщення в тексті, безфоновими, чорно-білими.

Таблиці та рисунки розміщуються в межах робочого поля. Розмїр шрифту не менше ніж 12. Занадто великі ілюстрації, після зменшення яких буде втрачатися якість зображення, друкуватися не будуть.

Автор несе відповідальність за науковий зміст, точність фактів, дат, формул, прїзвищ тощо. Редколегія залишає за собою право на літературне редагування поданих матеріалів.

Редколегія

Наукове видання

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Збірник наукових праць

Заснований у 1999 р.

Випуск 2(17), 2013 р.

Редактори А. В. Соколова, О. М. Шаповалова
Комп'ютерний оригінал-макет – К. О. Надтока

Формат 60x84 1/16. Ум. друк. арк. 17,20. Обл.-вид. арк. 18,19.
Тираж 100 пр. Зам. №

Національна академія державного управління при Президентіві України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Україна, 49044, Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру ДК №1743 від 06.04.2004 р.

Видруковано в повній відповідності до оригінал-макета
ПП «Моноліт»
Україна, 49050, Дніпропетровськ, вул. Ленінградська, 56