**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 1(24)

Дніпропетровськ
ДРІДУ НАДУ
2015

УДК 35

Засновник і видавець:
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України

Редакційна колегія:
СЕРЬОГІН С. М.,
д-р наук держ. упр., проф.
(головний редактор)
ХОЖИЛО І. І.,
д-р наук держ. упр., доц.
(заст. головного редактора)
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.
ШЕВЧЕНКО С. О.,
д-р наук держ. упр., проф.
БОРОДІН Є. І.,
д-р іст. наук, проф.
РЕШЕТНІЧЕНКО А. В.,
д-р філос. наук, проф.
ГЛОТОВ Б. Б.,
д-р філос. наук, проф.
МАМАТОВА Т. В.,
д-р наук держ. упр., проф.
БОБРОВСЬКА О. Ю.,
д-р наук держ. упр., проф.
ПРОКОПЕНКО Л. Л.,
д-р наук держ. упр., проф.
БАКУМЕНКО В. Д.,
д-р наук держ. упр., проф.
ДРЕШПАК В. М.,
д-р наук держ. упр., доц.
КОЛЕСНІКОВ Б. П.,
д-р наук держ. упр., доц.
ОВЧИННИКОВА О. П.,
д-р екон. наук, проф. (Російська Федерація)
ГУГНІН О. М.,
д-р філос. наук, проф. (Республіка Польща)
АНТОНОВА О. В.,
канд. наук держ. упр., доц.
САВОСТЕНКО Т. О.,
канд. екон. наук, доц.

Друкується за рішенням
ученої ради Дніпропетровського
регіонального інституту державного
управління Національної академії
державного управління
при Президентові України

протокол № 03/178 від 24.03.2015 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 Президентові України, укладання,
художнє оформлення, оригінал-макет, 2015

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351: 35:323.2

Андрій КВАША
Національна академія державного управління
при Президентові України
Харківський регіональний інститут державного управління

«ПРАВОВА ДЕРЖАВА» І «ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО»: КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ КАТЕГОРІЙ

Наводиться порівняльний аналіз дефініцій «правова держава» і «громадянське суспільство» з використанням лінгвістичного та міждисциплінарного підходів.

Ключові слова: суспільство, держава, громадянське суспільство, правова держава, верховенство права.

***Андрей Кваша*. «Правовое государство» и «гражданское общество»: компаративный анализ категорий**

Приводится сравнительный анализ дефиниций «правовое государство» и «гражданское общество» с использованием лингвистического и междисциплинарного подходов.

Ключевые слова: общество, государство, гражданское общество, правовое государство, верховенство права.

***Andrii Kvasha*. «Legal state» and «civil society»: comparative analysis categories**

© Кваша А. С., 2015

Describes comparative analysis of definitions «legal state» and «civil society» on the basis of linguistic and interdisciplinary approaches.

Key words: society, state, civil society, legal state, rule of law.

Посилення наукового інтересу до питань розбудови правової держави і громадянського суспільства викликало неоднозначні підходи до трактування цих феноменів, адже їх досліджують філософи, соціологи, політологи, юристи та ін. Однією з необхідних умов подолання труднощів у розвитку теорії та методології будь-якої науки є впорядкування її понятійно-категоріального апарату. Чого лише варті дискусії з приводу трактування дефініцій «публічне управління» і «публічне адміністрування», які тривають до цього часу. У зв'язку з цим назріла нагальна потреба розширення базового понятійного апарату шляхом врахування тлумачення концептів та досліджень у суміжних науках.

Формуванням та розвитком категорійно-понятійного апарату і методології науки державного управління займаються В. Бакуменко, Ю. Ковбасюк, В. Малиновський, П. Надолішній, О. Орлов, Ю. Сурмін та ін.

Трансформація суспільно-владних відносин активно стимулює появу нових явищ, а інтеграція у європейський простір доповнює існуючий лексикон іншомовними поняттями. Фундаментальна колективна праця «Енциклопедія державного управління» у 8-ми томах та словники-довідники є, безумовно, значним науковим досягненням для державного управління, проте, незважаючи на прискіпливу увагу теоретиків і практиків державного управління, трактування багатьох категорій і понять продовжують залишатися серед найбільш проблемних.

Метою статті є проведення порівняльного аналізу існуючих тлумачень дефініцій «правова держава» і «громадянське суспільство», використовуючи лексичний і міждисциплінарний підхід, для подальшого їх застосування у сфері державного управління.

Як справедливо зазначив Цицерон: «відправною точкою всякого послідовного вивчення будь-якого питання має бути визначення, аби можна було зрозуміти, про що саме міркують» [19, с. 60] (тут і далі переклад автора. – *А. К.*). Науці відомі різні теорії походження держави, проте найреалістичніші базуються на тому, що її утворенню передувало суспільство. Поняття «суспільство», як і сам інститут суспільства, досліджується різними науками. Філософів цікавлять зв'язки в цій системі, соціологів – індивіди, що її утворюють, тоді як фахівці з державного управління намагаються комплексно підійти до цього поняття та визначають його як основоположну категорію державного управління (табл. 1).

Таблиця 1

Трактування поняття «суспільство»

Галузь науки	Визначення
Філософія	Суспільство – сума зв'язків, сукупність або система відносин, що виникають унаслідок спільного життя людей, створених і трансформованих їх діяльністю [15, с. 595]
Соціологія	Соціум – сукупність людей, об'єднаних історично обумовленими соціальними формами спільного життя і діяльності [14, с. 155]
Державне управління	Суспільство – одна з основоположних категорій соціології, соціальної філософії, історії та державного управління, багатозначне поняття, яке використовується для визначення як соціальних систем різного рівня, так і об'єднань людей, що мають спільність походження, положення, інтересів та цілей [8, т. 8, с. 564 – 565]

Що ж стосується держави, то тут усе набагато складніше. Визначення держави як «машини для пригнічення одного класу іншим», надане В. І. Леніним [16, с. 123], сьогодні потребує глибокого переосмислення. Зараз держава являє собою настільки складну систему, що без усебічного, тектологічного підходу до цього інституту неможливо провести будь-які зміни. Адже, для того аби щось удосконалити, необхідно чітко розуміти природу явища та його архітектоніку. Так, під поняттям «держава» розуміють самоорганізовану систему, апарат управління, інструмент політичної системи тощо (табл. 2). Якщо ж звернутися до таких прототипів держави, як давньогрецький *поліс* та давньоримський *цивитас*, то це також багатозначні поняття, еквівалентами яких є як держава, так і самоврядна громада [13, с. 536]. Пізніше держава і громада стали розумітись як окремі одиниці.

У російському лексиконі існують два позначення держави – «*государство*» та «*держава*», перше походить від «*государь*» (правитель), а друге – від «*держивать*» і використовується для акцентування на розмірах і могутності [21, с. 191, 218]. За тлумаченням В. Даля, слово «*держивать*» означає «узявши або схопивши, не випускати» [5, с. 442], тобто узурпаторський характер державної влади проявляється навіть в етимології слова. Цензура Російської імперії теж залишила свій внесок в історії понять, які розглядаються. Так, Катерина II своїм наказом визначила державу як «зібрання людей, які живуть суспільством», а імператор Павло I у 1797 р. заборонив використання слова *суспільство*, мотивуючи це його революційним змістом [9].

Якщо звернутися до провідних європейських мов, то можна зазначити, що англомовне «*state*» трактується і як *держава*, і як *штат* [2, с. 430], така сама ситуація і з французьким «*etat*» [17, с. 129].

Таблиця 2

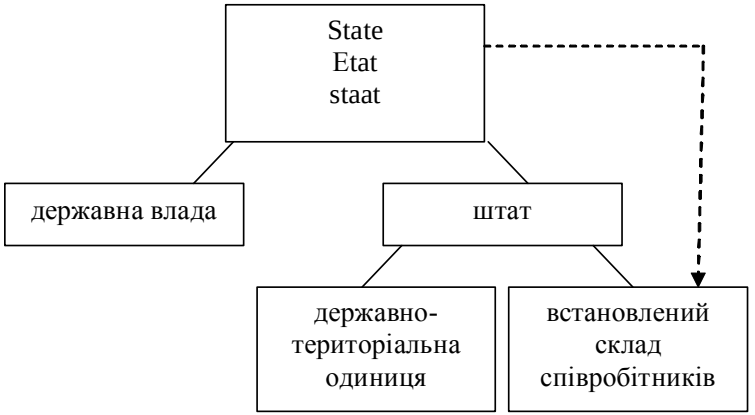
Трактування поняття «держава»

Галузь науки	Визначення
Філософія	Держава – апарат управління суспільством, наділений владою, яка спирається на закон або на органи примусу [15, с. 213]
Політологія	Держава – система організації адміністративної влади в країні [3]. Держава – центральний інститут політичної системи суспільства, створений для організації та забезпечення життєдіяльності населення на певній території за допомогою публічної влади, яка має загальнообов'язковий характер [12, с. 70 – 71]
Державне управління	Держава – центральний та основний інститут політичної організації суспільства, соціально-політичний механізм, що виникає в класовому суспільстві з метою організації і впорядкування соціально неоднорідного суспільства, вирішення конфліктних ситуацій, забезпечення відповідного рівня соціальної стабільності системи, її цілісності та безпеки [10, с. 45]. Держава – основний інструмент політичної системи суспільства, що здійснює управління ним, охорону його економічної та соціальної структури, організацію і впорядкування соціально неоднорідного суспільства, забезпечення його цілісності та безпеки [6, с. 45]. Держава – особлива форма організації суспільства, що характеризується суверенною владою, політичним і публічним характером, реалізацією своїх повноважень на певній території за допомогою діяльності спеціально створених органів та організацій, наданням своїм рішенням обов'язкової правової форми, установленням податків з метою ефективного функціонування механізму влади та реалізацією загальносоціальних повноважень [8, т. 1, с. 134]

У німецькій мові існують два слова для позначення поняття «держава» – «*Reich*» і «*Staat*» [11, с. 499, 570]. Друге – перекладається також як *штат*, та саме воно пропонується для практичного використання в «Англійсько-французько-німецько-українському словнику термінології Європейського Союзу» [1, с. 143].

Великий тлумачний словник сучасної української мови пояснює слово *штат* як «державно-територіальну одиницю у складі деяких федеративних держав», а також як «встановлений склад співробітників на якому-небудь підприємстві чи установі» [4, с. 1631 – 1632]. Таким чином, можна дійти висновку, що держава – це сукупність службовців, які мають забезпечувати діяльність цієї системи (рисунок).

Ідея правової держави своїм корінням сягає в античне суспільство. Держава як організація публічної влади, що спирається



Трактування держави відповідно до лінгвістичних словників

на закон, була прототипом правової держави. Мислителі античності (Сократ, Платон, Арістотель, Цицерон) намагалися виявити зв'язки між правом і державною владою, які б забезпечували гармонійне функціонування суспільства. Вони вважали, що найбільш розумна і справедлива та форма співіснування людей, за якої закон обов'язковий як для громадян, так і для держави. В англійській правовій теорії класичним вважається визначення правової держави, надане А. Дайсі в 1885 р.: «абсолютний авторитет і верховенство чинного законодавства, протиставлені довільним розпорядженням влади, що виключають не тільки свавілля з боку уряду, а й саму можливість діяти в якихось ситуаціях на свій розсуд» [22]. Схоже визначення правової держави дає Ф. Хайєк, знаходячи його там, де «уряд обмежений у своїх діях заздалегідь встановленими публічними правилами, що дають можливість передбачити з великою точністю, які заходи примусу будуть застосовувати представники влади в тій чи іншій ситуації» [18, с. 90]. Ці визначення відображають сутнісні аспекти, які стали базовими для подальшого розвитку концепції верховенства права («Rule of Law») в англосаксонській правовій доктрині:

1) наявність обов'язкових для всіх правових норм;
2) рівна відповідальність перед судом і законом;
3) наявність правових гарантій недоторканності особи;
4) наявність правових принципів, що стримують свавілля влади, включаючи і законодавче свавілля.

У державному управлінні правова держава розглядається як

форма організації та діяльності влади, за якої верховенство в усіх сферах належить закону (табл. 3). Тобто верховенство права можна розглядати як ознаку правової держави, тому вітчизняні науковці досить часто правову державу визначають як *законну державу* (legal state або state of law). А це означає, що наші (державно-управлінські) уявлення про правову державу йдуть урозріз з європейським концептом верховенства права і вказують більше на легальність або легітимність державної влади, ніж на домінантність права.

Таблиця 3

Тлумачення поняття «правова держава»

Галузь науки	Визначення
Політологія	Держава правова – форма організації державної влади, яка характеризується верховенством права, розподілом влади, юридичною рівністю (взаємною відповідальністю) громадянина і держави [12, с. 72]
Державне управління	Правова держава – держава, у якій державні органи, посадові особи, громадяни, громадські та інші організації, підприємницькі структури, усі суб'єкти права діють відповідно, на підставі та на виконання законів [20, т. 2, с. 147]. Держава правова – така форма організації влади в державі, за якої верховенство в усіх сферах життя належить закону [8, т. 1, с. 140]. Правова держава – правова форма організації і діяльності публічної політичної влади і її взаємовідносин з індивідами як суб'єктами права [6, с. 146]

Якщо сутність правової держави у формальному аспекті полягає в найбільш повному і послідовному дотриманні юридичних правил, то розуміння правової держави в матеріальному аспекті описується як інструмент досягнення загального блага. Це призводить до конфлікту двох концепцій правової держави: формальної – орієнтованої на букву закону та дотримання відповідних процесуальних вимог, і матеріальної – яка прагне осягнути дух законів, реалізувати закладені в праві цілі шляхом заохочення правової аргументації. Таким чином, формальні абстрактні критерії виявляються недостатніми для визначення держави як правової. Тобто держава має не тільки задекларувати себе як правову, а ще й викликати довіру громадян у справедливості й ефективності офіційного права. Саме через неефективність діяльності державної влади все більшого поширення набула ідея громадянського суспільства – самоорганізації населення для вирішення тих проблем, які мала б вирішувати держава, і контролю за її діяльністю.

Сучасна еволюція ідеї громадянського суспільства є надзвичайно складною. Так, науковці наполягають на тому, що словосполучення «громадянське суспільство» умовне, адже «негромадянського» або «антигромадянського» суспільства не існує. Проте якщо згадати рабовласницький і феодальний устрій, то важко погодитися з тим, що всіх членів соціуму можна зарахувати до повноправних громадян. Будучи давно відомим, поняття «громадянське суспільство» в державному управлінні залишається недопрацьованим і стисло розуміється як «сукупність суспільних відносин, які не є державно-політичними» (табл. 4).

Таблиця 4

Тлумачення поняття «громадянське суспільство»

Галузь науки	Визначення
Політологія	Громадянське суспільство – сфера реалізації неполітичних інтересів у суспільстві. Являє собою сукупність економічних, культурних, етнічних, релігійних та інших відносин, які реалізуються без безпосереднього контролю державної влади [12, с. 74]
Державне управління	Громадянське суспільство – сукупність добровільних, недержавних інститутів і відносин в економічному, політичному, соціальному та духовному житті суспільства, які виявляють і захищають плюралістичні інтереси, потреби й цінності різних груп людей, сфера самодіяльності та самореалізації громадян для вирішення життєво важливих для них питань і проблем, захисту своїх невід'ємних прав і свобод [20, т. 1, с. 160]. Громадянське суспільство – інтегроване позначення всієї сукупності існуючих у суспільстві відносин, які не є державно-політичними, такого боку життєдіяльності суспільства та окремих індивідів, який перебуває поза сферою впливу держави, за межами її директивного регулювання й регламентації [7, с. 124]. Громадянське суспільство – поняття, що вживається для позначення сукупності існуючих у суспільстві відносин, які не є державно-політичними, тобто для позначення такого аспекту життєдіяльності суспільства та окремих індивідів, який перебуває поза сферою впливу держави, за межами її директивного регулювання й регламентації [6, с. 41]

Зазвичай під функціонуванням громадянського суспільства розуміють діяльність різного роду інституцій, асоціацій або співтовариств вільних громадян, незалежних від держави. Та чи такими незалежними вони є, якщо навіть реєстрація такого суб'єкта не може здійснитися без звернення до органів влади. Отже, співвідношення громадянського суспільства й держави

характеризується тим, що їх не можна ні ототожнювати, ні протиставляти один одному, ні тим більше відокремлювати одне від іншого. Радше треба знаходити ті принципи співіснування, які б задовольняли обидві сторони. Одним із таких принципів і є верховенство права, що дає змогу громадянам реалізовувати свої права і свободи, а державі – вказує на імператив права громади перед будь-якими бюрократичними інтересами.

Історія людства переконливо доводить, що становлення правової держави неможливе без демократизації державного управління та розбудови громадянського суспільства. У сучасній Україні правові межі відносної самостійності держави від суспільства тільки визначаються, тому необхідною умовою ефективної організації та реалізації державної влади є співіснування держави й суспільства на якісно нових засадах, якими є розбудова правової держави і громадянського суспільства. Проведений порівняльний аналіз суті правової держави і громадянського суспільства демонструє їх взаємообумовленість та взаємодоповнюваність, які майже не відображаються в категоріях, якими оперує державне управління. Тому вважаємо доречним доопрацювання існуючого категорійно-понятійного апарату державного управління, доповнення його сутнісними ознаками правової держави і громадянського суспільства та їх взаємозалежністю, що базується на верховенстві права.

Список використаних джерел

1. **Англійсько-французько-німецько-український** словник термінології Європейського Союзу. – К. : К.І.С., 2007. – 226 с.
2. **Англо-український** словник : у 2 т. / уклад. М. І. Балла. – К. : Освіта, 1996. – Т. 2. – 712 с.
3. **Ацюковский В. А.** Краткий политологический толковый словарь / В. А. Ацюковский. – Режим доступу : elibrary.bsu.az/kitablar/856.pdf.
4. **Великий** тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доповн.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2005. – 1 728 с.
5. **Даль В.** Толковый словарь живаго великорускаго языка. Томъ первый / В. Даль. – С. Петербургъ ; М. : Изданіе книгопродавца-типографа М. О. Вольфа, 1880. – 723 с.
6. **Державне** управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.) [та ін.] ; за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
7. **Енциклопедичний** словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
8. **Енциклопедія** державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011.

9. **Императрица** Екатерина Вторая. Наказ, данный Комиссии о сочинении проекта нового Уложения / под ред. и с предисловием В. А. Томсинова. – М. : Зерцало, 2008. – 544 с.
10. **Малиновський В. Я.** Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
11. **Мюллер В.** Великий німецько-український словник / В. Мюллер. – К. : Чумацький Шлях, 2005. – 792 с.
12. **Новейший** политологический словарь / авт.-сост. : Д. Е. Погорелый, В. Ю. Фесенко, К. В. Филиппов. – Ростов н/Д. : Феникс, 2010. – 318 с.
13. **Покровский И. А.** История римского права / И. А. Покровский ; вступ. ст., пер. с лат., научн. ред. и коммент. А. Д. Рудокваса. – СПб. : Летний Сад, 1998. – 560 с.
14. **Словарь** социолингвистических терминов / В. А. Кожемякина, Н.Г. Колесник [и др.] ; отв. ред. В. Ю. Михальченко ; Ин-т языкознания РАН. – М., 2006. – 312 с.
15. **Современный** философский словарь / под общ. ред. В. Е. Кемерова. – 2-е изд., исправл. и дополн. – Лондон ; Франкфурт-на-Майне ; Париж ; Люксембург ; Москва ; Минск : ПАНПРИНТ, 1998. – 1 064 с.
16. **Философский** энциклопедический словарь / гл. ред. : Л. Ф. Ильичев [и др.]. – М. : Сов. энцикл., 1983. – 840 с.
17. **Французско-русский** словарь = Dictionnaire francais-russe / О. М. Раевская ; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. – М. : РУССО, 2003. – 358 с.
18. **Хайек Ф. А.** Дорога к рабству : пер. с англ. / Хайек Ф. А. – М. : Новое изд-во, 2005. – 264 с.
19. **Цицерон.** О старости. О дружбе. Об обязанностях / Цицерон. – М. : Наука, 1974. – 246 с.
20. **Энциклопедия** государственного управления в России : в 2 т. / под общ. ред. В. К. Егорова ; отв. ред. И. Н. Барциц. – М. : Изд-во РАГС, 2008.
21. **Этимологический** словарь современного русского языка. В 2 т. Т. 1 / сост. А. К. Шапошников. – М. : Флинта : Наука, 2010. – 584 с.
22. **Dicey A. V.** Introduction to the Study of the Law of the Constitution / Dicey A. V. – Access mode : archive.org/details/introductiontos04dicegoog.

List of references

1. **Anhliisko-frantsuzko-nimetsko-ukrainskyi** slovnyk terminolohii Yevropeiskoho Soiuzu. – K. : K.I.S., 2007. – 226 s.
2. **Anhlo-ukrainskyi** slovnyk : u 2 t. / uklad. M. I. Balla. – K. : Osvita, 1996. – T. 2. – 712 s.
3. **Atsyukovskiy V. A.** Kratkiy politologicheskiy tolkovyiy slovar / V. A. Atsyukovskiy. – Rezhim dostupu : elibrary.bsu.az/kitablar/856.pdf.
4. **Velykyi** tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy (z dod. i dopovn.) / uklad. i holov. red. V.T. Busel. – K. ; Irpin : Perun, 2005. – 1 728 s.
5. **Dal V.** Tolkovyiy slovar zhivago velikoruskago yazyika. Tom’ pervyiy /

V. Dal. – S. Peterburg' ; M. : Izdanie knigoprodavtsa-tipografa M. O. Volfa, 1880. – 723 s.

6. **Derzhavne** upravlinnia : slovnyk-dovidnyk / uklad. : V. D. Bakumenko (ker. tvorch. kol.) [ta in.] ; za zah. red. V. M. Kniazieva, V. D. Bakumenka. – K. : Vyd-vo UADU, 2002. – 228 s.

7. **Entsyklopedychnyi** slovnyk z derzhavnoho upravlinnia / uklad. : Yu. P. Surmin [ta in.] ; za red. Yu. V. Kovbasiuka [ta in.]. – K. : NADU, 2010. – 820 s.

8. **Entsyklopediia** derzhavnoho upravlinnia : u 8 t. / nauk.-red. kolehiia : Yu. V. Kovbasiuk (holova) [ta in.] ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. – K. : NADU, 2011.

9. **Imperatritsa** Ekaterina Vtoraya. Nakaz, dannyiy Komissii o sochinenii proekta novogo Ulozheniya / pod red. i s predisloviem V. A. Tomsinova. – M. : Zertsalo, 2008. – 544 s.

10. **Malynovskyi V. Ya.** Slovnyk terminiv i poniat z derzhavnoho upravlinnia / V. Ya. Malynovskyi. – K. : Tsentr spryiannia instytutsiinomu rozvytku derzhavnoi sluzhby, 2005. – 254 s.

11. **Miuller V.** Velykyi nimetsko-ukrainskyi slovnyk / V. Miuller. – K. : Chumatskyi Shliakh, 2005. – 792 s.

12. **Noveyshiy** politologicheskiy slovar / avt.-sost. : D. E. Pogorelyiy, V. Yu. Fesenko, K. V. Filippov. – Rostov n/D. : Feniks, 2010. – 318 s.

13. **Pokrovskiy I. A.** Istoriya rimskogo prava / I. A. Pokrovskiy ; vstup. st., per. s lat., nauchn. red. i komment. A. D. Rudokvasa. – SPb. : Letniy Sad, 1998. – 560 s.

14. **Slovar** sotsiolingvisticheskih terminov / V. A. Kozhemyakina, N.G. Kolesnik [i dr.] ; otv. red. V. Yu. Mihalchenko ; In-t yazyikoznaniya RAN. – M., 2006. – 312 s.

15. **Sovremennyiy** filosofskiy slovar / pod obsch. red. V. E. Kemerova. – 2-e izd., ispravl. i dopoln. – London ; Frankfurt-na-Mayne ; Parizh ; Lyuksemburg ; Moskva ; Minsk : PANPRINT, 1998. – 1 064 s.

16. **Filosofskiy** entsiklopedicheskiy slovar / gl. red. : L. F. Ilichev [i dr.]. – M. : Sov. entsikl., 1983. – 840 s.

17. **Frantsuzsko-russkiy** slovar = Dictionnaire fransais-russe / O. M. Raevskaya ; Mosk. gos. un-t im. M. V. Lomonosova. – M. : RUSSO, 2003. – 358 s.

18. **Hayek F. A.** Doroga k rabstvu : per. s angl. / Hayek F. A. – M. : Novoe izd-vo, 2005. – 264 s.

19. **Tsitseron.** O starosti. O druzhbe. Ob obyazannostyah / Tsitseron. – M. : Nauka, 1974. – 246 s.

20. **Entsiklopediya** gosudarstvennogo upravleniya v Rossii : v 2 t. / pod obsch. red. V. K. Egorova ; otv. red. I. N. Bartsits. – M. : Izd-vo RAGS, 2008.

21. **Etimologicheskiy** slovar sovremennogo russkogo yazyika. V 2 t. T. 1 / sost. A. K. Shaposhnikov. – M. : Flinta : Nauka, 2010. – 584 s.

22. **Dicey A. V.** Introduction to the Study of the Law of the Constitution / Dicey A. V. – Access mode : archive.org/details/introductiontos04dicegoog.

Надійшла до редколегії 12.12.14

УДК 351.88 (061.1ЄС+477)

Галина МАКОТА
Національна академія державного управління при Президентові України
Львівський регіональний інститут державного управління

ПРИНЦИПИ МІЖНАРОДНОГО ТЕХНІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ЄС ТА УКРАЇНИ В МЕЖАХ НОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЕРІОДУ ЄС НА 2014 – 2020 рр.

Розглядається еволюція принципів надання міжнародної допомоги на глобальному рівні в рамках політики розвитку. З'ясовується зміст основних принципів надання Європейським Союзом міжнародної технічної допомоги третім країнам у рамках політики розвитку. Виокремлюються нові принципи надання міжнародної технічної допомоги Україні в межах нового бюджетного періоду Європейського Союзу на 2014 – 2020 рр.

Ключові слова: міжнародне технічне співробітництво, міжнародна технічна допомога, принципи, Європейський інструмент сусідства.

Галина Макота. **Принципы международного технического сотрудничества ЕС с Украиной в рамках нового бюджетного периода ЕС на 2014 – 2020 гг.**

Рассматривается эволюция принципов предоставления международной помощи на глобальном уровне в рамках политики развития. Устанавливается смысл основных принципов предоставления Европейским Союзом международной технической помощи третьим странам в рамках политики развития. Выделяются новые принципы предоставления международной технической помощи Украине в рамках нового бюджетного периода Европейского Союза на 2014 – 2020 гг.

Ключевые слова: международное техническое сотрудничество, международная техническая помощь, принципы, Европейский инструмент соседства.

Halyna Makota. **The principles of international technical cooperation between the EU and Ukraine in the framework of the new budgetary period 2014 – 2020**

The evolution of principles of cooperation in the sphere of international assistance on the global level within the framework of development policy is considered. The content of main EU principles of international technical assistance delivery for the third countries within the framework of development policy is determined. The new principles of technical assistance delivery established under the new budgetary period 2014 – 2020 are singled out.

Key words: international technical cooperation, international technical assistance, principles, European Neighbourhood Instrument.

© Макота Г. З., 2015

Актуальність дослідження принципів міжнародного технічного співробітництва обумовлена тим, що в національному законодавстві не визначені єдині принципи міжнародного технічного співробітництва України з ЄС, як і загалом принципів отримання і надання міжнародної допомоги. В ЄС політика надання міжнародної допомоги, яка включає технічну допомогу, побудована насамперед на спільних європейських принципах, відображених в усіх установчих договорах та політиках ЄС, зокрема в політиці розвитку. Ураховуючи, що державне управління міжнародною технічною допомогою в Україні передбачає взаємодію законодавства ЄС та України, виникає необхідність узгодження принципів міжнародного технічного співробітництва України з відповідними принципами ЄС. Окрім того, законодавче визначення єдиних принципів дає змогу сформувати засади державної політики в зазначеній сфері.

Проблеми міжнародного технічного співробітництва перебувають у центрі уваги дослідників різних галузей науки залежно від предмету та напряму дослідження: права, економіки, міжнародних відносин, політичних наук, історії, державного управління. Окремі аспекти дослідження принципів надання міжнародної технічної допомоги в рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства 2007 – 2013 досліджувались В. Стрельцовим, Н. Гнидюк, К. Плоским, О. Куліничим, М. Сердюком, експертами Міжнародного центру перспективних досліджень.

Принципи Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги розглядаються в працях І. Братко в контексті дослідження правового регулювання міжнародної технічної допомоги. М. Михайлів досліджує принципи виконання договору про надання міжнародної технічної допомоги. У звіті про проведення оцінки «Потреби зміцнення спроможності у сфері зовнішньої допомоги в Україні: ефективність, координація, менеджмент» Міністерства економіки України та Представництва ООН запропоновано рекомендації та пропозиції щодо можливих шляхів допомоги у вдосконаленні системи координації допомоги відповідно до принципів Паризької декларації. М. Корюкалов досліджує принципи надання зовнішньої допомоги з розвитку відповідно до Паризької декларації, Аккрського плану дій та Європейського консенсусу щодо допомоги.

Вищевказані дослідники аналізують принципи міжнародного технічного співробітництва України з ЄС на основі договірних відносин у межах Угоди про партнерство та співробітництво і Європейського інструменту сусідства та партнерства 2007 – 2013. Однак з 2014 р. надання технічної допомоги здійснюється в межах нового Європейського інструменту сусідства 2014 – 2020, фінансової перспективи ЄС 2014 – 2020 та нового Фінансового регламенту, які

доповнено новими принципами. З огляду на зміни виникає необхідність дослідження принципів міжнародного технічного співробітництва в межах нового бюджетного періоду ЄС на 2014 – 2020 рр.

Мета статті полягає у виявленні основних принципів міжнародного технічного співробітництва ЄС та України в межах нового бюджетного періоду ЄС на 2014 – 2020 рр.

Вивчаючи міжнародні засадничі принципи надання міжнародної допомоги, що формувалися міжнародною спільнотою в межах політики розвитку, необхідно згадати про напрями міжнародного співробітництва у сфері розвитку. Вони були визначені на конференції ООН у Монтереї (Мексика) у 2002 р. в Монтерейському консенсусі за участю 50 голів держав та представників Світового Банку, Міжнародного валютного фонду, Світової організації торгівлі. До цих напрямів належать:

1) мобілізація національних фінансових ресурсів на цілі розвитку;

2) мобілізація міжнародних ресурсів на цілі розвитку: прямі іноземні інвестиції та інші приватні ресурси;

3) розвиток міжнародної торгівлі як рушійної сили розвитку;

4) зовнішня заборгованість;

5) системне забезпечення розвитку;

6) активізація фінансово-технічного співробітництва.

Щодо технічної допомоги передбачалось збільшення внеску країн-реципієнтів у розробку програм технічної допомоги, включаючи закупівлі, а також відповідальність за їх реалізацію. З метою підвищення ефективності розвинутим країнам було запропоновано надавати офіційну допомогу з розвитку (ОДР) країнам, що розвиваються, у розмірі 0,7 % від валового національного продукту [3].

У Монтерейському консенсусі міжнародна експертна спільнота окреслила парадигму фінансового забезпечення політики розвитку та започаткувала партнерство з метою глобального розвитку [15]. Надалі з метою підвищення ефективності допомоги з розвитку на міжнародному рівні проведено чотири форуми вищого рівня з питань ефективності допомоги з розвитку, на яких обговорювались проблеми, пов'язані з наданням допомоги, були узгоджені спільні заходи та сформована міжнародна модель надання допомоги. На кожному форумі прийнятий документ, який поетапно врегульовував управління допомогою з розвитку на глобальному рівні.

Для визначення та розуміння сутності принципів надання технічної допомоги ЄС розглянемо їх еволюцію. Перший форум відбувся в Римі 24 – 25 лютого 2003 р. У прийнятій на ньому Римській декларації з гармонізації вперше було окреслено принципи та напрями підвищення ефективності допомоги та акцентовано на необхідності

гармонізації донорської допомоги на міжнародному та національному рівнях. Ключовим елементом форуму можна вважати запровадження таких принципів: відповідальності країни-реципієнта та національних урядів за результати співробітництва, надання допомоги з розвитку відповідно до пріоритетів розвитку країни-реципієнта, узгодження політик, процедур та принципів роботи країн та організацій з відповідними системами країн-партнерів для гармонізації допомоги, імплементація фундаментальних принципів та стандартів, розроблених спільнотою для гармонізації донорської допомоги, підготовка до прийняття Паризької декларації [13].

Другий форум високого рівня з питань ефективності допомоги відбувся 2 березня 2005 р. в Парижі. На ньому прийнято Паризьку декларацію щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги, підписану 177 державами, міжнародними організаціями та ЄС. Вона є міжнародним зобов'язанням провідних країн світу щодо підвищення ефективності та управління допомогою з розвитку в рамках Декларації тисячоліття та Цілей розвитку тисячоліття. У Паризькій декларації визначено такі основні принципи надання зовнішньої допомоги:

1) причетності (керівна роль країни-партнера): країни-партнери (країни, що розвиваються) розробляють національні стратегії розвитку для боротьби з бідністю, їм належить керівна роль у розробці програми розвитку. Важливим є те, що країни-партнери зобов'язуються взяти на себе провідну роль у координуванні зовнішньої допомоги та інших ресурсів для розвитку на всіх рівнях під час діалогу з країнами-донорами, а також сприяти залученню громадськості й приватного сектору;

2) узгодження: допомога донорів повинна відповідати та ґрунтуватися на національних стратегіях розвитку країн-партнерів. Країни-донори використовують національні структури, національні системи й процедури країн-партнерів для надання допомоги;

3) гармонізації: суть його полягає в тому, що донорська допомога буде ефективною, якщо всі донори приймуть спільні процедури для гармонізації надання допомоги, включаючи координацію дій, спрощення процедур, використання спільних підходів тощо;

4) управління, орієнтоване на результат: удосконалення процесу прийняття рішень, спільні формати для періодичної звітності, прозорість, оцінка виконання, вимірювання прогресу, моніторинг країн-партнерів, спільна участь для посилення потенціалу країни-партнера та популяризації управління, орієнтованого на результат;

5) спільної відповідальності: донори та партнери є підзвітними стосовно результатів наданої допомоги. Посилення спільної звітності й прозорості стосовно використання ресурсів зовнішньої допомоги – основний пріоритет [5].

З метою реалізації положень Паризької декларації на

національному рівні країни-партнери розробили власні концепції підвищення ефективності допомоги. В Україні розроблено Концепцію планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями [7]. Як зазначає спеціаліст-практик з питань розвитку Елейн Вентер: «Паризька декларація підвищила рівень операційної та адміністративної відповідальності персоналу на місцях, сприяла підвищенню динамічності зв'язку між штаб-квартирою донора та його працівниками на місцях» [2] (переклад автора. – *Г. М.*).

Таким чином, можна констатувати, що прийняття Паризької декларації дало можливість міжнародному товариству виробити спільні міжнародні принципи управління допомогою, у тому числі технічною допомогою, та загалом реформувати систему надання міжнародної допомоги.

З метою оцінювання та проведення моніторингу прогресу реалізації Паризької декларації на Третьому форумі високого рівня з питань ефективності допомоги (Аккра, Гана, 2 – 4 вересня 2008 р.) було прийнято Аккрський план дій. Його мета полягала у формуванні заходів для посилення та поглиблення імплементації Паризької декларації. Новою ініціативою Аккрського плану дій можна вважати створення ефективнішого та всеохоплюючого партнерства з питань розвитку, що передбачає залучення всіх учасників співробітництва з питань розвитку, включаючи двосторонніх та багатосторонніх донорів, глобальні фонди, приватний сектор; скорочення фрагментації допомоги шляхом розподілу обов'язків серед донорів та їх взаємодоповнюваності за рахунок розподілу засобів у середині країни та за секторами [1].

На Четвертому форумі високого рівня з питань ефективності допомоги (м. Пусан, Південна Корея) більше як 3 000 делегатів прийняли підсумковий документ «Бузанське партнерство для ефективного співробітництва з розвитку». Новою ініціативою форуму стало перенесення акценту виключно з ефективності допомоги на застосування цілеснішого підходу до політики розвитку [4]. Встановлено нове Глобальне партнерство ефективного співробітництва з питань розвитку, що являє собою відкриту платформу для обміну знань, оцінки досягнень з питань розвитку [9]. Тобто в результаті еволюції підходів та принципів надання допомоги відбулась зміна цілей. Ідея ефективної допомоги була замінена на партнерство з метою ефективного розвитку, що передбачало залучення нових державних та недержавних суб'єктів, приватного сектору, громадянського суспільства.

Таким чином, Паризька декларація стала «дорожньою картою»

та інструментом реформування і підвищення ефективності допомоги з розвитку на глобальному рівні. Аккрський та Бузанський форуми сформували план дій з координації підвищення ефективності допомоги.

Співробітництво ЄС з Україною здійснюється за принципами співпраці ЄС з третіми країнами в межах Європейської політики сусідства. Спільні принципи, через які інституції ЄС та країни-члени ЄС надають допомогу третім країнам, представлені в Європейському консенсусі щодо розвитку, що є основоположним документом ЄС з питань розвитку. Проаналізуємо положення консенсусу, які визначають принципи надання допомоги в ЄС.

Найперше необхідно зауважити, що відповідно до консенсусу країни, що розвиваються, мають основну відповідальність за власний розвиток. Визначено такі спільні принципи політики розвитку:

1) причетність та партнерство: допомога ЄС повинна бути адаптована до потреб країни-реципієнта, а ЄС і країни, що розвиваються, повинні відповідати та звітувати за виконання спільних дій;

2) поглиблений політичний діалог: у межах політичного діалогу між країнами-членами та інституціями ЄС відповідно до їх компетенцій проводиться оцінка та визначаються заходи щодо підтримки належного врядування, демократичних принципів, прав людини, верховенства права;

3) участь громадянського суспільства;

4) гендерна рівність;

5) вирішення проблем державної нестабільності: запобігання нестабільності в державах через урядові реформи, верховенство права, антикорупційні заходи, інституційну розбудову, розвиток спроможності.

Окрім вищезазначених принципів, ЄС використовує ще диференційний підхід для надання допомоги відповідно до потреб країни-реципієнта. Це означає, що в країнах, які розвиваються, ЄС використовуватиме ті підходи та інструменти надання допомоги, які будуть найефективнішими для боротьби з бідністю та для забезпечення сталого розвитку на основі потреб, стратегій пріоритетів країни, що розвивається [14].

Актуалізує наше дослідження той факт, що в українському законодавстві немає документа, у якому визначені принципи міжнародного технічного співробітництва або загалом принципи отримання й надання допомоги Україною. Спробою визначити принципи у сфері міжнародної технічної допомоги можна вважати проект закону «Про міжнародну технічну допомогу» від 29 листопада 2013 р., у якому в ст. 2 «Принципи залучення та використання

міжнародної технічної допомоги» запропоновано такі принципи: прозорість, пріоритетність, партнерство, координація, результативність та своєчасність, юридична рівність та недискримінація, верховенство права, запобігання корупційним діям і зловживанням [6].

Законодавче закріплення зазначених принципів дало б змогу сформувати єдині базові норми співробітництва щодо міжнародної технічної допомоги. Але в цьому контексті заслуговує також на увагу зауваження експерта Центру політичних студій та аналітики Віталія Шарлая. Він зазначає, що принцип верховенства права, який відповідно до проекту закону реалізується через «неприпустимість спрямування міжнародної технічної допомоги для вчинення діянь, заборонених законодавством, у тому числі пропаганди війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, а також для фінансування діяльності політичних партій, політичної агітаційної роботи, виборів, референдумів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, пікетувань, страйків, посягань на права і свободи людини та здоров'я населення» [8], суттєво обмежує діяльність недержавних громадських організацій. Можлива заборона діяльності через адміністративні порушення щодо організації заходів та іншої діяльності, яка суперечить вказаним принципам, призведе до зловживання регулюванням з боку уряду, а також може призвести до заборони фінансування виконавців (неурядових організацій) на підтримку суспільно-політичних заходів та підтримку розвитку демократії в Україні [8].

Крім загальних вищевказаних принципів, окрему категорію становлять принципи, які регулюють надання міжнародної технічної допомоги в межах кожної програми допомоги ЄС. Україна з 2014 р. отримує міжнародну технічну допомогу ЄС в межах нового Європейського інструменту сусідства 2014 – 2020 на основі таких принципів:

1. Диференціація («more for more» – «більше за більше»): застосування підходу, побудованого на стимулі (incentive-based approach). Цей принцип можна вважати нововведенням у практиці управління міжнародною допомогою в ЄС. Він полягає в тому, що чим більшого розвитку та прогресу досягає країна, імплементуючи політичні, економічні, соціальні реформи, сталу демократію, тим більшу допомогу отримуватиме. Принцип диференціації запроваджує залежність отримання допомоги ЄС на проведення реформ від якості процесу демократизації в країнах-партнерах ЄС. Тобто ЄС перш за все збільшуватиме обсяг допомоги тим країнам, які успішно здійснюють перетворення відповідно до спільно визначених цілей. Рівень прогресу в країнах-сусідах повинен регулярно оцінюватись

порівняно з іншими роками та відображатись у звітах.

2. Партнерство: допомога Співтовариства формується в партнерстві з реципієнтами. Партнерство включає національні та місцеві органи влади, громадянське суспільство.

3. Співфінансування: допомога Співтовариства, як правило, дофінансовується країнами-партнерами через державні кошти, внески інших бенефіціарів та з інших джерел.

4. Узгодженість: програми та проекти допомоги повинні узгоджуватися з політиками ЄС та відповідати укладеним угодам між ЄС та країнами-партнерами.

5. Координація: ЄС та держави-члени забезпечують координацію програм допомоги, проводять регулярні консультації [12].

Особливістю управління допомогою в ЄС є дотримання міжнародних угод, нормативно-правових актів, а також фінансового регламенту. Новий фінансовий регламент №1268/2012 від 29 жовтня 2012 р., що вступив у дію з 1 січня 2013 р., з метою модернізації фінансових процедур доповнено трьома новими принципами:

– спрощення: дебюрократизація, прискорення процедур оформлення документації, формування інформаційного суспільства;

– підзвітності: раціональне управління фінансами;

– інновації: використання фінансового левериджу [10].

Необхідно зауважити, що зміни, які вносилися до фінансового регламенту, були необхідними напередодні прийняття в ЄС нової багаторічної фінансової перспективи на 2014 – 2020 рр.

Для дослідження практики застосування принципів державного управління в конкретній галузі позитивним є досвід Польщі. Наприклад, відповідно до Багаторічної програми співробітництва з питань розвитку на 2012 – 2015 рр. основними принципами співробітництва визначено такі: солідарність, субсидіарність, координація, підвищення ефективності шляхом дотримання принципів узгодження, гармонізація, управління, орієнтоване на результат, транспарентність та взаємна підзвітність, повага та захист прав людини; захист навколишнього середовища та стале управління природними ресурсами, забезпечення узгодженості між програмами та стратегіями уряду, з одного боку, та між цілями і пріоритетами політики розвитку – з іншого [11].

Аналіз принципів надання міжнародної допомоги свідчить про важливість використання досвіду ЄС в практиці державного управління щодо встановлення єдиних принципів національної політики у сфері міжнародного технічного співробітництва як відображення спільних цінностей, що переважають у суспільстві.

В ЄС принцип є важливим фундаментальним правовим положенням, що визначає засади політики держави в певній сфері.

Принципи міжнародного технічного співробітництва ґрунтуються на тих цінностях та ідеях, які панують в ЄС, вони є першоджерелами права. Їх можна знайти майже в кожному міжнародному або національному акті, у якому йдеться про міжнародну допомогу. Це принципи: довгострокового цілісного бачення, орієнтованості на отримання конкретних результатів, усеохоплюючого партнерства, політичного діалогу, участі громадянського суспільства, гармонізації, відповідальності, узгодження політик, взаємної підзвітності та прозорості, цілісного підходу, координації, диференціації, співфінансування. Вони стисло відображають найсуттєвіші характеристики міжнародного співробітництва з питань допомоги та відповідно зобов'язують країни-реципієнти імплементувати їх у власну практику державного управління допомогою.

Таким чином, перш ніж напрацьовувати конкретні пропозиції щодо вдосконалення механізму міжнародного технічного співробітництва, окрім загальних принципів державного управління в Україні, необхідно розробити спеціальні принципи державного управління в галузі міжнародної технічної допомоги, які б узгоджувались із вищезгаданими міжнародними принципами. Закріплення в національному законодавстві принципів отримання та надання міжнародної технічної допомоги сприятиме посиленню ролі української сторони на етапі підготовки проектів та узгодженню цілей міжнародної допомоги з пріоритетами державного та регіонального розвитку.

Перспективи подальших розвідок полягають в аналізуванні інституційного забезпечення державного управління міжнародною технічною допомогою.

Список використаних джерел

1. **Аккрская** программа действий. – 2008. – Режим доступа : siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940-1277231224381/AAA_Russian.pdf.

2. **Вентер Э.** Парижская декларация вновь привлекла внимание к реформе помощи, но она все еще ориентирована на интересы доноров / Элейн Вентер // Ежекварт. журн. Международного Валютного Фонда «Финансы & развитие». – 2008. – Режим доступа : www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/rus/2008/09/pdf/venter.pdf.

3. **Доклад** Международной конференции по финансированию развития // Издание Организации Объединенных Наций. – 2002. – Режим доступа : unctad.org/ru/docs/aconf198d11_ru.pdf.

4. **Официальная** помощь в целях развития. – 2012. – Режим доступа : www.intelros.ru/pdf/oon/2012/4_Oficial.pdf.

5. **Паризька** декларація щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_271.

6. **Про міжнародну** технічну допомогу : проект закону від 29 листоп. 2013 р. – Режим доступу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49239.

7. **Про схвалення** Концепції планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовт. 2011 р. № 1075-р. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1075-2011-%D1%80.

8. **Шарлай В.** Аналіз проекту закону України «Про міжнародну технічну допомогу» / Віталій Шарлай // Центр політ. студій та аналітики. – 2013. – Режим доступу : cpsa.org.ua/wp-content/uploads/2014/05/3725-ITF.pdf.

9. **Busan** Partnership for effective development cooperation. – 2011. – Access mode : www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf.

10. **Commission** Delegated Regulation (EU) № 1268/2012 of 29 October 2012 on the rules of application of Regulation (EU, Euratom) № 966/2012 of the European Parliament and of the Council on the financial rules applicable to the general budget of the Union. – Access mode : eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R1268&from=EN.

11. **Multiannual** Development Cooperation Programme 2012 – 2015. – Access mode : www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publikacje/PW_EN-po_reas.pdf.

12. **Regulation** (EU) No 232/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a European Neighbourhood Instrument. – Access mode : eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.

13. **Rome** Declaration on Harmonisation. – 2003. – Access mode : www.oecd.org/development/effectiveness/31451637.pdf.

14. **The European** Consensus on Development. – Access mode : europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_en.htm.

15. **What** is the Monterrey Consensus? – Access mode : siteresources.worldbank.org/KFDLP/Resources/461197-1122319506554/What_is_the_Monterrey_Consensus.pdf.

List of references

1. **Akkrskaya** programma deystviy. – 2008. – Rezhim dostupa : siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940-1277231224381/AAA_Russian.pdf.

2. **Venter E.** Parizhskaya deklaratsiya vnov privlekla vnimanie k reforme pomoschi, no ona vse esche orientirovana na interesyi donorov / Eleyn Venter // Ezhekvart. zhurn. Mezhdunarodnogo Valyutnogo Fonda «Finansyi & razvitie». – 2008. – Rezhim dostupa : www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/rus/2008/09/pdf/venter.pdf.

3. **Doklad** Mezhdunarodnoy konferentsii po finansirovaniyu razvitiya // Izdanie Organizatsii Ob'edinennyih Natsiy. – 2002. – Rezhim dostupa : unctad.org/ru/docs/aconf198d11_ru.pdf.

4. **Ofitsialnaya** pomosch v tselyah razvitiya. – 2012. – Rezhim dostupa : www.intelros.ru/pdf/oon/2012/4_Oficial.pdf.

5. **Paryzka** deklaratsiia shchodo pidvyshchennia efektyvnosti zovnishnoi dopomohy. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_271.

6. **Pro mizhnarodnu** tekhnichnu dopomohu : proekt zakonu vid 29 lystop. 2013 r. – Rezhym dostupu : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49239.

7. **Pro skhvalennia** Kontseptsii planuvannia, zaluchennia, efektyvnoho vykorystannia ta monitorynhu mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy i spivrobitnytstva z mizhnarodnymy finansovymy orhanizatsiiamy : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20 zhovt. 2011 r. № 1075-r. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1075-2011-%D1%80.

8. **Sharlai V.** Analiz proektu zakonu Ukrainy «Pro mizhnarodnu tekhnichnu dopomohu» / Vitalii Sharlai // Tsentr polit. studii ta analityky. – 2013. – Rezhym dostupu : cpsa.org.ua/wp-content/uploads/2014/05/3725-ITF.pdf.

9. **Busan** Partnership for effective development cooperation. – 2011. – Access mode : www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf.

10. **Commission** Delegated Regulation (EU) № 1268/2012 of 29 October 2012 on the rules of application of Regulation (EU, Euratom) № 966/2012 of the European Parliament and of the Council on the financial rules applicable to the general budget of the Union. – Access mode : eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R1268&from=EN.

11. **Multiannual** Development Cooperation Programme 2012 – 2015. – Access mode : www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publikacje/PW_EN-po_reas.pdf.

12. **Regulation** (EU) No 232/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a European Neighbourhood Instrument. – Access mode : eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.

13. **Rome** Declaration on Harmonisation. – 2003. – Access mode : www.oecd.org/development/effectiveness/31451637.pdf.

14. **The European** Consensus on Development. – Access mode : europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_en.htm.

15. **What** is the Monterrey Consensus? – Access mode : siteresources.worldbank.org/KFDLP/Resources/461197-1122319506554/What_is_the_Monterrey_Consensus.pdf.

Надійшла до редколегії 24.02.15

УДК 35.08 : 323.39

Інна СУРАЙ, Снєжанна ДЕРЖАНОВСЬКА
Національна академія державного управління при Президентові України

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ЛІДЕРСТВА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КАНАДІ

Досліджується лідерство в системі державного управління Канади на вищому рівні, яке представлено політичними лідерами та лідерами-управлінцями (державні службовці). Визначаються принципи державного управління Канади: прозорість і відкритість, кабінетна солідарність уряду, репрезентативність, спрямованість на досконалість. Пропонуються основні особливості формування лідерів системи державного управління в Канаді.

Ключові слова: політично-управлінське лідерство, державне управління, компетенції лідерства, формування лідерів, досвід Канади.

Инна Сурай, Снежанна Держановская. **Особенности формирования лидерства в системе государственного управления в Канаде**

Исследуется лидерство в системе государственного управления Канады на высшем уровне, которое представлено политическими лидерами и лидерами-управленцами (государственные служащие). Определяются принципы государственного управления Канады: прозрачность и открытость, кабинетная солидарность правительства, репрезентативность, направленность на совершенство. Предлагаются основные особенности формирования лидеров системы государственного управления в Канаде.

Ключевые слова: политико-управленческое лидерство, государственное управление, компетенции лидерства, формирование лидеров, опыт Канады.

Inna Surai, Snezhanna Derzhanovska. **The features of leadership in public administration in Canada**

The leadership in public administration in Canada at the highest level, which is represented by political leaders and leaders-managers (civil servants) is investigated. Defines the principles of public administration in Canada: transparency and openness, cabinet solidarity government, representation, focus on excellence. Offers the basic features of formation of public administration leaders in Canada.

Key words: political and administrative leadership, public administration, leadership competencies, formation of leaders, Canadian practice.

Для сучасної України актуальним питанням є формування демократичного лідера в державному управлінні, спроможного успішно вирішувати проблемні питання сьогодення та забезпечити розвиток країни на майбутнє. Одним із напрямів дослідження цього питання, який спрямовано на успішне його вирішення, є аналіз

© Сурай І. Г., Держановська С. Л., 2015

світового досвіду насамперед успішних країн світу та напрацювання науково-обґрунтованих висновків щодо використання такого досвіду в Україні.

Серед таких країн – Канада, яка має одну з найбільш ефективних моделей державного управління. До її незаперечних переваг належать такі характеристики: високий ступінь прозорості, який досягається завдяки значному рівню відкритості інформації та її загальнодоступності завдяки постійно оновлюваним ресурсам мережі Інтернет; щорічна звітність усіх підрозділів органів влади про свою діяльність та фінансові витрати; постійне вдосконалення системи державного управління, яке, однак, не супроводжується різкими ламаннями звичних схем, привносячи дезорганізацію у функціональні системи в цілому; ефективна (і обов'язкова) система постійного підвищення кваліфікації як державних службовців, так і лідерів усіх рівнів та високий рівень соціальних гарантій, який підтримує високий престиж служби як місця роботи [1].

Аналіз останніх публікацій засвідчив актуальність вивчення світового досвіду формування й розвитку лідерів у державному управлінні. Для аналізу сучасного досвіду Канади в підготовці лідерів системи державного управління особливе значення мають праці М. Баррадос, Д. Боссарт, К. Деммке, І. Ібрагімової, С. Калашнікової та інших дослідників.

Серед невирішених частин загальної проблеми запровадження сучасного лідерства в державному управлінні України – дослідження досвіду провідних демократичних країн світу щодо формування лідерів.

Метою статті є дослідження особливостей формування лідерів системи державного управління в Канаді.

Канада – одна з небагатьох країн світу, де основні механізми державного управління протягом десятків років були спрямовані на досягнення гарантованого високого рівня життя для кожного члена канадської багатонаціональної спільноти, який є прямо пропорційним відображенням результатів інтелектуальної, фізичної та іншої особистої праці. Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) у своєму щорічному звіті «Life Index» (2013 р.) відзначає в Канаді стійку тенденцію до відтворення найвищих показників якості життя громадян (у світі займає 6 місце при порівнянні 11 ключових показників). Ці факти дають підставу стверджувати, що система державного управління Канади (у тому числі лідерства в цій системі) ефективно налагоджена, динамічно розвинута, має високі ціннісні орієнтири й може бути прикладом для України.

Канадська система державного управління є складною,

насамперед, через федеративний устрій країни, що має сьогодні 10 провінцій та три північні території [1].

Сучасна Канада як суверенна держава ще досить молода, а її розвиток, а також формування лідерства в державному управлінні зазнали значних впливів з боку інших держав, зокрема Великобританії, Франції, США. Якщо такі органи державної влади і управління країною, як парламент і кабінет міністрів, запозичені з Великобританії, то у федеративному устрої Канади спостерігаються риси, подібні до США. Багато років канадці вважалися підданими Британської Корони, і тільки з прийняттям закону в 1982 р. (Акт про Канаду) країна здобула суверенітет своєї конституції. Цей закон надав Канаді право самостійно вносити поправки до конституції відповідно до встановленої процедури і став останнім із прийнятих британським парламентом конституційних актів Канади. Королева Великобританії лише формально вважається Главою канадської держави. На постійній основі британська корона представлена в Канаді генерал-губернатором, який може оголошувати вибори і розпускати уряд, приводити до присяги кабінет міністрів і представляти уряду іноземних дипломатів, часто виконує безцінну роль консолідатора суспільства. У провінціях англійську королеву представляють генерал-лейтенанти.

На провінціальному рівні управління децентралізоване. Тобто кожна провінція є повноправною структурою виконавчої влади, кабінету міністрів, який очолює прем'єр-міністр певної провінції, та законодавчої палати. Відповідно призначення на міністерські посади здійснюються лейтенант-губернатором за порадою прем'єр-міністра [8, с. 12].

Успішність держави, ефективність її системи державного управління вказує на вдале поєднання і використання досвіду інших країн.

У руках федерального уряду зосереджені важелі реального політико-управлінського лідерства, яке здійснює керівництво державною політикою і політичними процесами водночас. Згідно з Конституцією Канади (1982 р.) Федеральний парламент є головним інститутом законодавчої влади й структурно складається з двох палат: нижня – палата громад (за аналогією з Великобританією), а верхня – сенат (за прикладом США). Склад палати громад формується на основі прямих, рівних і загальних виборів на п'ять років. Кількість членів палати громад зростає разом з кількістю населення Канади, а також залежить від величини одного виборчого округу. Зараз склад палати громад нараховує 305 членів. Регламент палати громад передбачає такі форми контролю за урядом: запитання депутатів міністрам; дебати за тронною промовою; пропозиції депутатів; призначення слідчих

комітетів; перевірка актів делегованого законодавства і правильності призначень на державні посади (має право рекомендувати відповідним міністерствам та іншим урядовим відомствам скасовувати акти делегованого законодавства, видані з перевищенням повноважень чи порушенням процедури).

Сенат же був заснований як найважливіший елемент канадської парламентської системи, як виразник і захисник інтересів суб'єктів канадської Федерації. Сенатові надана роль останньої інстанції – стабільного, незалежного і консервативного органу, який дає остаточне «добро» на державну політику. Членами керівних органів у Сенаті є: спікер сенату (призначається рішенням генерал-губернатора); лідер урядової більшості; лідер опозиції; головні організатори правлячої та опозиційної партій; клерк сенату і його помічник; голова сенатських комітетів; глава адміністративного апарату сенату.

Сенат складається зі 105 членів (52 – від консервативної партії, 30 – від ліберальної, 6 – незалежні, 17 – незайняті місця), які призначаються генерал-губернатором за рекомендацією прем'єр-міністра. Вони є представниками всіх прошарків суспільства, від кожної провінції і території. Вони відображають багату канадську суміш географічних, релігійних, етнічних і мовних спільнот – це видатні представники різних сфер інтересів і політичних прихильностей, знань і досвіду. Передбачається, що сенатори представляють ту провінцію, від якої вони призначені. Для збереження принципу рівного представництва провінції розбиваються на чотири групи, кожна з яких має право бути представлена 24 сенаторами [12].

Кандидат на посаду сенатора повинен відповідати чотирьом основним вимогам: мати канадське громадянство; бути не молодшим за 30 років; проживати в провінції, від якої він призначається; мати вищу освіту та досвід у певних галузях; бути власником нерухомості, вартість якої оцінюється в менш ніж 4 тис. дол. і не мати боргів.

В умовах канадської партійної системи, коли консерватори і ліберали змінюються при владі, призначення до складу сенату має яскраво виражений партійний характер. Проте сенаторами нерідко призначаються колишні міністри, члени палати громад і прем'єр-міністри провінцій.

Важливо зазначити, що Конституція Канади не визначає поняття «уряд». Те, що канадці розпливчасто сприймають як «уряд» (Уряд Пола Мартіна, Уряд Стівена Харпера) є фактично складною політико-управлінською мережею незалежних, але взаємопов'язаних установ: Корона (Королева), прем'єр-міністр, кабінет міністрів, державна служба.

У Канаді принцип відповідального уряду реалізується у формі трьох конвенцій, згідно з якими розподіл відповідальності виглядає

таким чином: кабінет міністрів ⟶ генерал-губернатор (більш теоретично); міністри ⟶ глава уряду; кабінет міністрів (колегіально і індивідуально) ⟶ палата громад. При цьому конвенція про відповідальність міністрів перед прем'єром була доповнена принципом «кабінетної солідарності», яка передбачає конфіденційність при виробленні рішень, солідарну підтримку вже прийнятих рішень, голосування на підтримку урядових законопроектів (білей), невикористання документів попереднього кабінету в політичних цілях.

Унікальність канадського уряду полягає в «принципі репрезентативності», відповідно до якого під час формування кабінету міністрів враховується ряд факторів, таких як територіально-географічний, релігійний і етнонаціональний. З часу отримання Канадою статусу домініону[1] традиційно у складі уряду присутні представники всіх провінцій, двох основних конфесій (католиків і протестантів), а також двох основних лінгвістичних спільнот (англо- і франко-канадців). Останнім часом у зв'язку зі збільшенням у країні національних меншин саме їх представники все частіше стають міністрами.

У Канаді як країні з розвинутою демократією політичні сили безпосередньо чи опосередковано контролюють процес формування та реалізації політико-управлінського лідерства. Сучасний уряд Канади (Уряд Стівена Харпера, Консервативна партія, з 6 лютого 2006 р. – дотепер) провів ряд реформ, націлених на забезпечення транспарентності в системі державного управління:

– перегляд порядку фінансування політичних партій та посилення правил лобіювання;

– забезпечення прозорості та відкритості призначення кадрів у державні органи і рішень про використання бюджетних коштів;

– реформування системи державних закупівель;

– захист осіб, які повідомляють про кримінально карані діяння, вчинені держслужбовцями;

– обов'язкову публікацію, «попереджуюче розкриття» певних відомостей (наприклад, представницькі і транспортні витрати держслужбовців, результати опитувань громадської думки та ін.) [4].

Слід зазначити, що сьогодні Канада досягла стабільності та мобілізує всі зусилля на досягнення досконалості в державному управлінні. Рушійною силою в цьому аспекті є: система політичної й державно-управлінської освіти та система науково-практичних

[1] Статус домініону означав вищу ступінь автономії, яку могла досягти британська заморська територія. Домініони мали повну свободу вирішувати свої власні справи в усіх сферах, за винятком оборони і зовнішньої політики.

заходів. Канада має потужну систему політичної освіти. Наприклад, вищі навчальні заклади провінції Альберта пропонують 26 програм з політології та державного управління, у провінції Брітіш Коламбія – 60, у провінції Онтаріо – більш ніж 150. Система освіти бере активну участь у формуванні нової генерації молодих політиків та управлінців (шляхом отримання ними саме цієї освіти й стажування у відповідних профільних установах) та є запорукою професійності практикуючих лідерів різного рівня (шляхом різноманітних навчальних програм з підвищення професіоналізму та особистого зростання).

Система науково-практичних заходів (навчальних конференцій, форумів, семінарів) створена задля зближення науки, ініціативи, новаторства, з одного боку, та практичного досвіду – з іншого. Таким чином, спостерігається подолання прогалин між інтелектуалами та практиками, спроможними об'єднувати зусилля у співпраці з метою досягнення найкращих показників у процесі реалізації національної політики [3]. Так, Канадська асоціація політичних наук (заснована у 1912 р.) об'єднує близько 60 університетів та більш ніж 1 100 фахівців з політології, юриспруденції та державного управління. Асоціація фінансує п'ятимісячне стажування у Парламенті молодих лідерів – кращих випускників магістерських та аспірантських програм рейтингових освітніх установ та програму десятимісячного законодавчого стажування в провінції Онтаріо [10].

Інститут державного управління Канади (заснований у 1947 р.) спрямовує свою діяльність на сприяння передовому досвіду в галузі державної служби, подальший розвиток лідерства та досягнення досконалості в державному управлінні завдяки імплементації інноваційних методів. Основними заходами інституту є загальнонаціональні навчально-практичні конференції за участю посадовців високого рангу та провідних науковців Канади. Зокрема, 13 – 14 лютого 2014 р. відбулася конференція «Різноманітність лідерства: Обери свій шлях! Максимізуй результати!», де розглядалися такі питання: результативне лідерство, стиль ефективного лідера, лідерські підходи та досвід, лідерство під час серйозних викликів, практичні уроки від високопосадовців, інновації в уряді тощо. А 5 – 6 лютого 2015 р. – конференція з лідерства та визначення найкращих лідерів країни «Неймовірно надійні лідери». Її основні теми: успіх Канади залежить від неймовірно надійних лідерів з усіх сфер управління державою; ціннісне лідерство; у фокусі – людина як найвища цінність; 7 факторів формування лідера для людей; 25 років професійного досвіду Г. Сорбара; держава як рушійна сила у здійсненні значних та позитивних змін тощо [13].

У 2013 р. Парламентський навчальний центр святкував своє 45-річчя. «Допоможемо парламентаріям краще працювати для тих,

кого вони презентують» – головний слоган центру, тому діяльність його присвячена посиленню парламентської демократії на національному та міжнародному рівнях. У програмах центру беруть участь новообрані члени парламенту, прем'єр-міністри, віце-прем'єри, міністри закордонних справ, члени кабінету міністрів, партійні лідери, посли і міністри провінцій тощо [15].

Зауважимо, що в Канаді близько 172 тис. федеральних публічних державних службовців [18], не враховуючи тих, які зайняті в державних компаніях (так званих «королівських корпораціях» – crown corporations). Загалом у країні на сьогодні діють 20 федеральних міністерств та понад 70 федеральних відомств (агентства, комітети, служби, секретаріати тощо) [1; 6].

Якщо міністр – це політичний лідер, то його заступник – лідер-управлінець (державний службовець найвищого рівня). При цьому зауважимо, що лідерство охоплює кілька рівнів управління, зокрема це посади на відповідних рівнях: заступник міністра, заступник заступника міністра, генеральний директор, директор, менеджер, супервайзер[2]. У Канаді, як і в ЄС, США, Австралії, усі групи компетенцій для керівників називають компетенціями лідерства [5, с. 27 – 28].

У серпні 2005 р. президент агентства Канади з питань управління людськими ресурсами на державній службі та президент комісії державної служби Канади оприлюднили доповнений та спрощений профіль компетенцій державної служби [14], у якому знайшли своє відображення навички лідерства, здібності та характеристики, які потрібні на державній службі для того, аби відповідати викликам сьогодення та майбутнього. Профіль визначає цінності та етику як основу лідерства та пов'язаний з управлінською підзвітністю. Профіль містить: модель, що складається з чотирьох компетенцій лідерства та супровідних визначень (для всіх управлінських рівнів); опис результативної поведінки для кожної компетенції та кожного із шести управлінських рівнів (рівнів лідерства); опис типової нерезультативної поведінки для кожної компетенції для всіх управлінських рівнів.

Профіль є основною складовою Кваліфікаційного Стандарту для керівних посад в органах виконавчої влади, він є обов'язковим для використання під час оцінювання кандидатів, які призначаються на керівні посади. Профіль є основним елементом корпоративних ініціатив, як-от програм розвитку лідерства, інструментів оцінювання комісії державної служби та політик щодо управління людськими ресурсами [5, с. 272 – 274; 14]. Лідери на державній службі досягають

[2] Супервайзер, відповідно до канадської моделі управління, є найнижчим рівнем керівника незалежно від кількості підпорядкованих йому працівників.

результатів завдяки стратегічному мисленню, залученню та прагненню досконалого управління.

Кваліфікаційний іспит для вступу на державну службу проводиться Канадською школою державної служби (CSPS). Такі документи, як Політика щодо навчання, підготовки та розвитку та Стандарти щодо знань для обов'язкової підготовки визначають мінімальні знання для посад державних службовців різних рівнів: від щойно прийнятих на державну службу до керівників найвищих рівнів. Відповідно до цих документів фактично відбувається кар'єрна градація. Для отримання посади наступного рівня необхідно опанувати певні навчальні курси в CSPS, розроблені спеціально для окремих цільових груп: усіх державних службовців (новопризначених), функціональних спеціалістів, супервайзерів (адміністраторів), менеджерів, менеджерів вищої ланки, вищих керівників [6, с. 37 – 39; 13]. Школою, зокрема, розроблено «Дорожню карту» для корпусу вищих державних службовців, яка, окрім іншого, містить і блок з розвитку лідерства [9]. Розвиток лідерства в системі державної служби Канади здійснюється, як уже зазначалося, на засадах компетентнісного підходу. CSPS пропонує широкий перелік програми розвитку лідерства, а саме: інтенсивну програму розвитку високопосадовців; розширену програму лідерства: програму навчальних візитів колег CSPS; університетську чемпіонську програму для заступників міністрів; програму «Дирекція» для цілеспрямованих державних службовців; Фулбрайт програму для професійних працівників уряду середньої ланки; програму для державних службовців за місцем служби, а також програму для студентів, що надає орієнтовні знання та дослідження [6, с. 39 – 40].

Так, програма «Leadership» – для цілеспрямованих менеджерів в EX мінус 3 і EX мінус 4 рівні; «Direxion» – для цілеспрямованих виконавців в EX мінус 1 і EX мінус 2 рівні; «Living Leadership»: програма переважно для виконавців – для виконавців на рівні EX-01 або еквівалентно рівню; «ConnEXion»: старші лідери для завтрашнього дня – для виконавців EX-02 і EX-03 або еквівалентним рівням. Для новопризначених керівників EX-01 рівня (з досвідом мінімум 6 місяців) обов'язковою є програма «Management Suite» (набір менеджменту) [17].

Більшість навчальних курсів CSPS доступна в електронній формі, викладається дистанційно та в режимі он-лайн. Важливим, на нашу думку, є те, що ці програми не тільки спрямовані на потреби державного управління відповідно до цільової аудиторії слухачів, а ще й мають наскрізний зв'язок, що поєднує компетенції лідерів і майбутніх лідерів, тобто передбачає службове зростання, службову кар'єру.

Вищезазначені програми належать до категорії середньострокових.

Поряд із цим CSPS пропонує вищим державним службовцям цілий спектр короткотермінових курсів з лідерства. Крім того, CSPS забезпечує навчання з лідерства за інтернаціональними програмами:

– «GEN: Global Engagement Network Program (F201)» – для лідерів публічного управління з Канади і Нідерландів (Гаага, Оттава – 12 днів);

– «How Washington Really Works (Z114)». Учасники мають можливість обговорювати проблеми з лідерами публічного управління та з представниками різних рівнів американського уряду і Канадського посольства у Вашингтоні, округ Колумбія (Вашингтон, округ Колумбія і Оттава – 5 днів);

– «How Washington Really Works for Senior Leaders (Z131)» – програма для старших лідерів. Учасники дослідять різні аспекти структури американського публічного управління і вчитимуться, як працювати з тими, хто приймає рішення у Вашингтоні, округ Колумбія (Оттава і Вашингтон, округ Колумбія – 2,5 дні);

– «How The European Union Works (G101)» – програма досліджує механізми публічного (державного) управління Євросоюзу і як інтереси Канади перетинаються з ЄС. Лідери публічного управління забезпечені унікальною можливістю отримати знання і розуміння, як канадські інтереси можуть бути авансовані через інструменти захисту і стратегії (Оттава – 3 дні);

– «Canada in the World (G205)» – курс досліджує доцільність канадських міжнародних дій і їх глобального зіткнення. Учасники розглядатимуть чотири класичні поштовхи дипломатії, захисту, розвитку й торгівлі. Вони також отримають настанови для досягнення цілей зовнішньої політики Канади (Оттава – 3 дні) [17].

Слід зауважити, що всі інтернаціональні програми лідерства CSPS акцентують увагу лідерів системи державного управління Канади на інструменти захисту інтересів Канади та впровадження єдиної зовнішньої політики. Міжнародною ініціативою за участі CSPS, Комісії Австралійської державної служби та Національної школи уряду Великої Британії є програма «Лідерство без кордонів». Програма призначена для вищих державних службовців чотирьох країн: Австралії, Великої Британії, Канади та Нової Зеландії і створює унікальну мережу вищих державних службовців з високим лідерським потенціалом для обміну досвідом між ними [2, с. 151 – 153].

Крім того, нагадаємо, що державні службовців мають можливість отримати спеціальні професійні знання не тільки в CSPS. Багато міністерств та відомств Канади мають власні навчальні програми, а деякі – тренінгові інститути та центри. Левова частка тренінгів та програм розвитку здійснюється за контрактами з консультантами, приватними фірмами та університетами.

Також зазначимо, що з 1 січня 2006 р. державний акт Канади

«Політика навчання, підготовки та розвитку» [16] спрямовує діяльність уряду Канади та відповідних державних інституцій щодо розвитку людського потенціалу в системі державного управління. Індивідуальне та організаційне лідерство визнано державою тими стовпами, на яких тримається розбудова сильної та ефективної служби держави, здатної швидко та успішно адаптуватися до суспільних змін і відповідати на суспільні виклики XXI ст.

Отже, лідерство в системі державного управління Канади на вищому рівні представлено політичними лідерами та лідерами-управлінцями (державні службовці). Слід зазначити такі принципи державного управління, як прозорість і відкритість, кабінетна солідарність (уряду), репрезентативність, спрямованість на досконалість.

На підставі проведеного дослідження нами виокремлено такі особливості формування лідерів системи державного управління в Канаді: вдале поєднання і використання досвіду інших країн; постійне вдосконалення системи державного управління, яке не привносить дезорганізацію в систему; виокремлення всіх груп компетенцій для керівників у групу «лідерство», основою якої є дотримання цінностей та етики; чіткий практичний зв'язок рівня посади, профілю компетенції посади, класифікаційного стандарту з усіма елементами системи державної служби; розвинута система політичної й державно-управлінської освіти; поєднання провідної науки та професійного досвіду завдяки проведенню широкомасштабних навчально-практичних заходів; ефективна та обов'язкова система постійного підвищення кваліфікації державних службовців усіх рівнів, взаємозв'язок її зі службовою кар'єрою; спрямованість програм лідерства на потреби державного управління відповідно до цільової аудиторії слухачів; наскрізний зв'язок цих програм, що поєднує компетенції лідерів і майбутніх лідерів, тобто передбачає службове зростання, службову кар'єру; спрямованість програм лідерства на інструменти захисту національних (загальнодержавних) інтересів та впровадження єдиної зовнішньої політики; сприяння налагодженню зв'язків та обміну досвідом між лідерами систем державного управління різних країн завдяки участі в інтернаціональних та міжнародних програмах лідерства.

У перспективі подальші дослідження в даному напрямі мають стосуватися конкретизації навчальних програм і методик їх реалізації, спрямованих на формування лідерів системи державного управління.

Список використаних джерел

1. **Баррадос М.** Шляхи забезпечення професійної та політичної прозорості державної служби : інформаційні матеріали до лекції для слухачів НАДУ при Президентові України / М. Баррадос. – К., 2009. – 13 с.

2. **Калашнікова С. А.** Освітня парадигма професіоналізації управління на засадах лідерства : монографія / С. А. Калашнікова. – К. : Київ. ун-т ім. Бориса Грінченка, 2010. – 380 с.

3. **Киселев В. Н.** Инновационная политика и национальные инновационные системы Канады, Великобритании, Италии, Германии и Японии / В. Н. Киселев, Д. А. Рубвальтер, О. В. Руденский // Информ.-аналит. бюл. – 2009. – №6.

4. **Конституційне** право зарубіжних країн : короткий курс лекцій з дисципліни. – Режим доступу : studme.com.ua/149807274475/pravo/kanadskaya_partiynaya_sistema.htm.

5. **Розвиток** лідерства / Л. Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть [та ін.]. – К. : [б. в.], 2012. – 400 с.

6. **Система** державного управління Канади: досвід для України / уклад. О. І. Максимова ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2010. – 60 с.

7. **Сурай І. Г.** Формування й розвиток еліти в державному управлінні: досвід Канади / Інна Сурай // Вісн. НАДУ. – 2012. – № 4. – С. 78 – 88.

8. **Тимашова Т. Н.** Канадская модель федерализма : монография / Т. Н. Тимашова. – М. : Анкил, 2002. – 126 с.

9. **Canada** School of Public Service Website. – Access mode : www.csps-efpc.gc.ca.

10. **CPSA** Annual Conference // The Canadian Political Science Association. – 2015. – Access mode : www.cpsa-acsp.ca/conference.shtml.

11. **Executive** (EX) group qualification standard. – Access mode : www.tbs-sct.gc.ca/dev/qual-eng.asp.

12. **Democracy** in Action // Parliament of Canada. – Access mode : www.parl.gc.ca/About/Parliament/Publications/DemocracyInAction/Democracy-e.asp.

13. **Incredible** and Credible Leader IPAC National Leadership Conference & Awards // The Institute of Public Administration of Canada. – 2015. – Access mode : www.ipac.ca.

14. **Key** Leadership Competencies. Canada. – Access mode : www.tbs-sct.gc.ca/tal/kcl/intro-eng.asp.

15. **Mission** and Approach // The Parliamentary Centre is a Canadian. – Access mode : www.parlcent.org/en/.

16. **Policy** on Learning, Training and Development. Canada. – Access mode : www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12405.

17. **Programs** Leadership. Canada School of Public Service Act. – Access mode : www.csps-fpc.gc.ca/forlearners/coursesandprograms/programs/index-eng.aspx.

18. **Public** Service Alliance of Canada. – Access mode : www.psac-afpc.com.

List of references

1. **Barrados M.** Shliakhy zabezpechennia profesiinoi ta politychnoi prozorosti derzhavnoi sluzhby : informatsiini materialy do lektsii dlia slukhachiv NADU pry Prezydentovi Ukrainy / M. Barrados. – K., 2009. – 13 s.

2. **Kalashnikova S. A.** Osvitnia paradyhma profesionalizatsii upravlinnia na zasadakh liderstva : monohrafiia / S. A. Kalashnikova. – K. : Kyiv. un-t im. Borysa Hrinchenka, 2010. – 380 s.

3. **Kiselev V. N.** Innovatsionnaya politika i natsionalnyie innovatsionnyie sistemyi Kanadyi, Velikobritanii, Italii, Germanii i Yaponii / V. N. Kiselev, D. A. Rubvalter, O. V. Rudenskiy // Inform.-analit. byul. – 2009. – № 6.

4. **Konstytutsiine** pravo zarubizhnykh krain : korotkyi kurs lektsii z dystsypliny. – Rezhym dostupu : studme.com.ua/149807274475/pravo/kanadskaya_partiynaya_sistema.htm.

5. **Rozvytok** liderstva / L. Bizo, I. Ibrahimova, O. Kikot [ta in.]. – K. : [b. v.], 2012. – 400 s.

6. **Systema** derzhavnoho upravlinnia Kanady: dosvid dlia Ukrainy / uklad. O. I. Maksymova ; za zah. red. Yu. V. Kovbasiuka. – K. : NADU, 2010. – 60 c.

7. **Surai I. H.** Formuvannia y rozvytok elity v derzhavnomu upravlinni: dosvid Kanady / Inna Surai // Visn. NADU. – 2012. – № 4. – S. 78 – 88.

8. **Timashova T. N.** Kanadskaya model federalizma : monografiya / T. N. Timashova. – M. : Ankil, 2002. – 126 s.

9.**Canada** School of Public Service Website. – Access mode : www.csps-efpc.gc.ca.

10. **CPSA** Annual Conference // The Canadian Political Science Association. – 2015. – Access mode : www.cpsa-acsp.ca/conference.shtml.

11. **Executive** (EX) group qualification standard. – Access mode : www.tbs-sct.gc.ca/dev/qual-eng.asp.

12. **Democracy** in Action // Parliament of Canada. – Access mode : www.parl.gc.ca/About/Parliament/Publications/DemocracyInAction/Democracy-e.asp.

13. **Incredible** and Credible Leader IPAC National Leadership Conference & Awards // The Institute of Public Administration of Canada. – 2015. – Access mode : www.ipac.ca.

14. **Key** Leadership Competencies. Canada. – Access mode : www.tbs-sct.gc.ca/tal/kcl/intro-eng.asp.

15. **Mission** and Approach // The Parliamentary Centre is a Canadian. – Access mode : www.parlcent.org/en/.

16. **Policy** on Learning, Training and Development. Canada. – Access mode : www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12405.

17. **Programs** Leadership. Canada School of Public Service Act. – Access mode : www.csps-fpc.gc.ca/forlearners/coursesandprograms/programs/index-eng.aspx.

18. **Public** Service Alliance of Canada. – Access mode : www.psac-afpc.com.

Надійшла до редколегії 17.02.15

УДК 35.073.51

Олена СЕРГЄЄВА
Дніпропетровський університет імені Альфреда Нобеля

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОЦІНЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Досліджується зарубіжний досвід оцінювання публічної влади з позиції основних методик визначення її якості, належності та ефективності. Аналізуються їх основні показники, що визначають міру задоволеності громадян чинною системою публічної влади, а також рівень соціально-економічного розвитку громад. Окреслюються перспективи застосування окремих методик на теренах України.

Ключові слова: публічна влада, оцінювання публічної влади, місцевий розвиток, належне врядування, методика оцінювання.

***Елена Сергеева.* Зарубежный опыт оценивания публичной власти**

Исследуется зарубежный опыт оценивания публичной власти с позиции основных методик определения ее качества, надлежащего уровня и эффективности. Анализируются их основные показатели, определяющие степень удовлетворенности граждан действующей системой публичной власти, а также уровень социально-экономического развития территорий. Определяются перспективы применения отдельных методик на территории Украины.

Ключевые слова: публичная власть, оценивание публичной власти, местное развитие, надлежащее управление, методика оценивания.

***Olena Sergeieva.* The foreign experience of public governance evaluation**

The foreign experience of public governance evaluation from the position of the main methods for determining of its quality, relevance and effectiveness is investigated. The main indicators that determine the extent of citizen's satisfaction of the current public governance and the level of social and economical development of communities are analyzed. The perspectives of using certain methods in Ukraine are given.

Key words: public governance, evaluation of public governance, local development, good governance, evaluation methods.

Латентна невирішуваність проблеми негативного громадського сприйняття публічної влади як недостатньо ефективного діючого інституту розв'язання численних проблем громади призвела до критичного загострення соціально-політичних суперечностей в Україні. У таких умовах постає об'єктивна необхідність встановлення зв'язку між ланками системи «громада – публічна влада», що розпочинається з розробки системи оцінювання громадою дій органів публічної влади з метою вдосконалення цієї системи, підвищення якості її діяльності.

© Сергєєва О. Р., 2015

Питанням оцінювання публічної влади з різних сторін її прояву присвячено праці широкого кола вітчизняних та зарубіжних науковців, серед яких Н. Алюшина, О. Бабінова, Л. Лисакова, П. Матвієнко, Н. Нижник, О. Поляк, а також І. Барциц, К. Вайс, Е. Ведунг, Д. Нортон, Н. Маннінг, Е. Нілі, Л. Пал. В опублікованих ними працях та офіційних документах щодо затвердження відповідних методик оцінювання наведено всеохоплюючу систему показників, які застосовуються в різних країнах з метою визначення рівня розвитку системи органів публічної влади та якості надання ними публічних послуг. Проте недостатньо високий рівень розробленості даної проблематики на теренах України актуалізує завдання вивчення іноземного досвіду в цьому напрямі.

Мета статті полягає в дослідженні основних методик оцінювання публічної влади, що застосовуються в розвинених країнах світу та в міру своєї універсальності є придатними до імплементації на теренах нашої держави.

Глибина, а також динаміка змін, що відбуваються останнім часом у сфері публічного управління в Україні, потребують переосмислення підходів до оцінювання його ефективності. У країнах світу розроблено цілий ряд підходів до оцінювання окремих аспектів публічної влади. Зокрема, дослідники розглядають поняття «ефективність публічної влади», «ефективність управлінської діяльності», «ефективність діяльності органів державної влади», «ефективність управлінської діяльності в системі державної служби», «ефективність місцевого самоврядування» як складової публічної влади, «належність діяльності органів управління».

В останнє десятиліття особливо динамічно розвивається інтегральний підхід до рейтингової оцінки ефективності публічної влади, який ґрунтується на побудові зведеного інтегрального показника. Такий показник формується на підставі окремих індикаторів, які характеризують різні аспекти ефективності публічної влади. До найбільш відомих систем оцінки її ефективності на базі інтегрального підходу належать такі: всесвітні індикатори публічного управління Світового банку; індекс сприйняття корупції «Transparency International»; індекс економічної свободи, розроблений американським Фондом «Спадщина» спільно з газетою «Wall Street Journal»; індекс глобальної конкурентоспроможності, запропонований Світовим економічним форумом; індекс державності, розроблений провідними американськими інститутами – громадською організацією «Фонд Миру» і журналом «Foreign Policy».

Найбільш універсальною методикою оцінювання якості публічної влади вважаються розробки Інституту Всесвітнього Банку, що базуються на аналізі таких показників:

– показник публічного управління GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot);

– показники оцінки державної політики, ділового клімату, якості регулювання, рівня корупції, якості державних послуг у контексті взаємодії бізнесу та держави – WBES (The World Business Environment Survey);

– показники оцінки якості управління, ділового клімату, конкурентного середовища, рівня корупції в контексті взаємодії бізнесу та держави в країнах з перехідною економікою – BEEPS (The Business Environment and Enterprise Performance Survey);

– індекс сприйняття корупції й «барометр світової корупції»;

– індекс економічної свободи організацій;

– індекс непрозорості CLEAR (Corruption, Legal, Economic, Accounting, Regulatory);

– показники ефективності публічного управління, що вимірюються на основі опитувань державних службовців та населення.

Показник GRICS включає 6 індексів, що характеризують систему публічної влади – право голосу і підзвітність; політична стабільність і відсутність насильства; ефективність уряду; якість законодавства; верховенство закону; контроль корупції [2, с. 12 – 13].

Показник публічного управління відображає комбінацію відповідей на питання про його якість і будується на основі декількох сотень змінних, узятих із 25 різних джерел 18 організацій. Для кожного із шести наведених індексів дається оцінка в балах на основі виміру даних з великої кількості вторинних джерел, а також цільових досліджень. Цільові дослідження проводяться спеціалізованими компаніями та організаціями, а також вищими навчальними закладами, агентствами з дослідження громадської думки. Оскільки використовувана методика дозволяє надавати як оцінку окремих компонентів, так і узагальнену комплексну оцінку, то можна вибірково відстежувати окремі аспекти публічного управління залежно від потреб і призначення оцінки.

Проте головним недоліком такого способу оцінювання публічного управління є те, що він розроблений для здійснення оцінки шляхом зіставлення індикаторів різних країн один з одним, а не для аналізу динаміки змін у конкретній сфері в одній країні. Така система призначена для порівняльної оцінки позиції, яку займали різні країни в певний проміжок часу.

Основний показник ефективності публічного управління, вимірюваний на основі опитувань державних службовців і населення, – індекс інституційного середовища, що розраховується на основі опитувань державних службовців за методологією Всесвітнього банку.

Індекс інституційного середовища включає інтегральні оцінки ступеня довіри до відомчої політики, правил, ресурсного забезпечення. Крім них, виділяються показники публічного управління другого рівня. Ці показники базуються на обмеженнях та можливостях виконавчої влади [2, с. 16 – 17]. Під час їх визначення використовуються підходи, розроблені в межах програми SIGMA (програма підтримки вдосконалення публічного управління в країнах Центральної та Східної Європи) ОЕСР, а також загальна схема оцінки (Common Asseessment Framework). Обидві системи являють собою механізми вимірювання адміністративного потенціалу для відстеження його розвитку в часі. Ці показники використовуються під час оцінювання відповідності стану в країнах-кандидатах у члени ЄС стандартам Європейського Союзу. Дається оцінка прогресу порівняно з початковим станом у таких сферах (на національному рівні): державна служба, управління розробкою та реалізацією державної політики, управління державними видатками, контроль за міжнародними фінансовими операціями, зовнішній аудит, державні закупівлі.

Експерти ООН оцінюють ефективність публічної влади за допомогою індексу розвитку людського потенціалу (ІРЛП). В основу методики розрахунку ІРЛП покладено відомості про тривалість життя, рівень грамотності, частку ВВП на душу населення та інші подібні фактори.

Під час розробки критеріїв оцінки раціональності й ефективності публічної влади проводиться послідовне порівняння таких вихідних даних:

– цілей, практично здійснюваних у публічному управлінні, з цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними потребами;

– цілей, реалізованих в управлінських процесах, з результатами, отриманими при об'єктивації публічного управління (рішень і дій його керуючих компонентів);

– об'єктивних результатів управління із суспільними потребами та інтересами;

– суспільних витрат, пов'язаних з публічним управлінням, з об'єктивними результатами, отриманими внаслідок управління;

– можливостей, закладених в управлінський потенціал, зі ступенем їх реального використання [4].

Таким чином, на основі порівняльного аналізу, за якого проводиться зіставлення цілей і ресурсів, створюється другий рівень критеріїв ефективності, що дозволяє отримувати не тільки кількісні, а й якісні показники для оцінювання діяльності органів публічної влади.

Слід також відзначити методику оцінювання результативності надання управлінських послуг, надану О. В. Поляком, яка включає

п'ять критеріїв та дванадцять показників оцінювання якості:

– доступність: суб'єкт вироблення та надання управлінських послуг, територіальне розташування органів влади та визначений доступ до отримання послуг, зразки аналогових форм для вироблення послуг;

– зручність: види послуг та структури, що їх надають; способи надання послуг (безпосередньо чи на відстані);

– своєчасність: визначений час для вироблення послуг, встановлені терміни надання послуг;

– повага до особи: врахування потреб груп користувачів послуг (за віком, статусом), межі етики поведінки надавачів послуг, динаміка розкриття корупційних діянь чи їх відсутність під час надання послуг;

– відкритість: встановлені розміри плати за послуги чи їх безоплатність, форми надання послуг, інформативність процесу вироблення послуг [7].

Цікавим є досвід Німеччини стосовно оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування. Перш за все на початку 1990-х рр. у країні було започатковано «Нову модель управління», основою якої є припущення, що аналіз соціальних ефектів від проваджуваної політики дозволить прогнозувати з високою часткою вірогідності наслідки перерозподілу ресурсів і ухвалення муніципальними органами влади політичних рішень. Першим інститутом, що втілив проект виміру ефективності (бенчмаркінгу) в 1992 р., став Фонд Бертельсманна. Фонд об'єднав більше ніж 150 муніципалітетів, порівнявши ефективність їхньої діяльності в різних напрямах економічної і соціальної політики. У 1996 р. була створена некомерційна організація KGSt, метою діяльності якої були інформаційна підтримка діяльності муніципалітетів, бенчмаркінгові проекти, порівняльний аналіз ефективності діяльності органів місцевої влади. Проект завершився в 1998 р.

На відміну від Великобританії, де процедура виміру ефективності діяльності органів місцевої влади була введена за ініціативою уряду для суворішого контролю муніципалітетів, у Німеччині поширення методів виміру ефективності і бенчмаркінгу характеризувалося рухом від низу до верху за складноорганізованою ієрархічною структурою органів влади. Таким чином, мережі бенчмаркінгу і способи виміру ефективності стали новими методами управління в межах інституційних обмежень, оскільки вони спростили горизонтальну взаємодію і координацію між органами місцевої влади. Водночас відсутність координатора процесу реформи, який міг би в директивному порядку вносити корегування в хід реформи місцевого самоврядування і підтримувати ініціативу введення індикаторів ефективності на місцевому рівні, призводить до того, що ініціативи

муніципалітетів є окремо взятими програмами, а не єдиним цілеспрямованим планом реформи.

Зараз у Німеччині аналіз, заснований на критеріях ефективності (бенчмаркінг), застосовується в основному на місцевому рівні. Проте ініціатива місцевої влади із запровадження системи оцінювання ефективності впливає і на владні органи на регіональному, і навіть федеральному рівнях. Так, органи влади Берліну використовують індикатори ефективності програм і політик для обґрунтування необхідності фінансової підтримки з коштів федерального бюджету. Для загальних соціально-економічних питань, що не вимірюються категоріями ефективності та результативності, застосовують такі категорії оцінювання дій місцевої влади, як якість та належність управління [1, с. 151]. Вони використовуються для вимірювання задоволеності населення проваджуваною політикою та роботою місцевих органів влади.

На даний час як основні методи вимірювання ефективності діяльності органів публічної влади в різних країнах пропонується декілька існуючих міжнародних систем оцінювання якості, насамперед CAF та IWA-4.

Загальна система оцінювання (CAF) – це інструмент управління якістю, створений на основі моделі якості Європейського фонду управління якістю (EFQM). CAF є результатом співпраці міністрів ЄС, відповідальних за публічне управління. Вона була розроблена спеціально для організацій державного сектору, ставши інструментом узагальненого багатопараметричного представлення та порівняння результатів і можливостей управління, виявлення слабких місць і розробки підходів до поліпшення цього стану. Її першу версію було розроблено у 1997 – 1998 рр. за участю всіх країн-членів ЄС. Після цього було здійснено кілька модифікацій, остання відбулась у 2014 р. Система базується на 10 критеріях оцінювання, з яких одна група критеріїв визначає потенційні можливості організації, а інша – вимірює результати її діяльності в основних сферах. Кожний критерій поділено на субкритерії. Багато з них можна використовувати під час оцінювання діяльності органів місцевого управління соціальною сферою, але недоліком системи є те, що вона, насамперед, орієнтується на самооцінку організації, яка її використовує, що в умовах української дійсності є малоефективним [6]. У ЄС вона застосовується при проведенні щорічної оцінки виконання «Стратегії Європи-2020» у таких сферах: «розумна публічна влада», «економічний клімат», «відкрите управління» [11].

Не менш ефективним інструментом оцінювання вважається система оцінювання IWA-4, в якій ураховано положення програми ООН «Порядок денний на 21 сторіччя: розвиток на місцевому рівні»

(United Nations Local Agenda 21). Він містить: приклади послуг і пов'язаних з ними процесів, які повинні забезпечувати органи місцевої влади; прості методи оцінювання їх ступеня ефективності та компетентності.

Діяльність органу місцевої влади аналізується за 39 показниками у 4 напрямах: інституційний розвиток для належного врядування; економічний розвиток; усебічний соціальний розвиток; екологічний розвиток. Самооцінювання призначене для того, щоб найвище керівництво органу місцевої влади у відповідальній та добровільній формі визначало рівень своєї дієвості щодо кожного з відповідних показників.

Усі показники оцінюються за трикроковою шкалою («світлофор») від «неприйнятного» до «мінімально прийнятного» рівня. Застосовують рівні: «червоний», «жовтий» і «зелений». «Червоний» свідчить про неприйнятну діяльність, її не повинен мати жоден суб'єкт місцевої влади, якщо його розглядатимуть як «надійний»; «жовтий» означає, що суб'єкт місцевої влади доклав певних зусиль для поліпшення системи надання послуг; «зелений» вказує на забезпеченість мінімально прийнятних умов, за яких будь-який суб'єкт місцевої влади може розглядатися як «надійний» у наданні публічних послуг.

Проте метод самооцінювання, хоч і має ознаки евристичного, не може вважатися єдино прийнятним через високу ймовірність ризику здійснення органом місцевої влади завищеного самооцінювання, не зовсім адекватного дійсності. Тому питання розроблення універсальної методики оцінювання не втрачає актуальності.

У міжнародній практиці вироблено спеціальну аналітичну методику оцінювання ефективності діяльності публічних органів, що дістала назву «функціональний огляд» (functional review) [3], розробки концепції Balanced Scorecard (збалансована система показників ефективності), яка набула масового поширення як у бізнесових структурах, так і в державному секторі у вигляді окремих її елементів [9]. Водночас у Франції вже понад 70 років використовується подібний інструмент – tableau de bord (Tb) для вибору, документування та інтерпретації об'єднаних причинно-наслідковими зв'язками фінансових та нефінансових показників. Перевагами даного інструменту є здатність об'єднати в одній структурі стратегічні та операційні показники, передбачати багаторівневу деталізацію цілей за допомогою конкретних показників та високий рівень узгодження визначених заходів для досягнення цільових показників, ітеративний характер формування. Недолік – відсутність чіткої структурованості.

Основою tableau de bord є дві категорії показників:

– цільові (визначаються керівниками вищого рівня управління відповідно до обраних стратегій розвитку);

– функціональні (істотно впливають на досягнення цільових показників).

Слід також відзначити і призму ефективності, що є тривимірною системою, максимально гнучкою для того, щоб за потреби сконцентруватися на проблемах різного рівня: певному бізнес-процесі чи поліпшенні ефективності структурного підрозділу, органу влади в цілому. Вона надає можливість визначати важливі складові стратегій, процесів та можливостей, до яких потрібно звертатися з точки зору виміру і управління для задоволення потреб та інтересів різних зацікавлених сторін і організацій. Однією з переваг структури призми ефективності є те, що вона чітко візуалізує елементи, які мають бути відображені на карті стратегії: аспекти та погляди на ефективність у їх поєднанні. Лише за такої умови можна говорити про більш точний вимір ефективності [5].

З метою вироблення загальних підходів для оцінювання місцевої влади фахівцями ООН розроблено 22 методики такого оцінювання в різних країнах. Вони включають: індекс міського управління; барометр місцевого самоврядування; індекс GOFORGOLD (індекс належного управління для місцевого розвитку); керівництво з оцінювання місцевої демократії (МІДСВ); показники місцевого демократичного управління; методичні вказівки з аналізу місцевого управління; індекс управління; індекс вимірювання ефективності муніципальної влади (MIDAMOS); обсерваторію демократії; індикатори стратегічної децентралізації для місцевого розвитку; показники благополуччя і прогресу Ради Європи; картки повідомлень громадян; показники соціального аудиту місцевого управління; показники самооцінки місцевого управління; індекс управління для місцевого розвитку та менеджменту ефективності місцевого управління (індекс GOFORDEV, Філіппіни); оцінки для обґрунтування систем грантів на основі результатів; індекс відповідальності, прозорості та підзвітності (Македонія); стандарти муніципальної прозорості (Чилі); ініціативу «Місцева чесність» (Global Integrity); методологію оцінки потенціалу муніципалітетів з надання основних послуг (Туреччина та Західні Балкани) [8].

У проекції застосування цих методик на теренах України особливо цікавими видаються, зокрема, індекс міського управління, барометр місцевого самоврядування та індекс належного управління для місцевого розвитку.

Індекс міського управління – інструмент розвитку потенціалу місцевої влади, а також управління міським господарством. Індекс розроблено в межах програми ООН щодо сприяння місцевому

розвитку. Він включає принципи та показники належного міського управління, складені за результатами консультацій з агентствами ООН, засідання груп експертів та з урахуванням матеріалів, підготовлених безпосередньо органами місцевої влади. Індекс міського управління є інструментом проведення самооцінки міст і органів місцевої влади, який сприяє ініціації діалогу з широким колом державних і недержавних зацікавлених сторін. Його застосування спрямоване на забезпечення належними умовами життя громадян усіх без винятку міст. Індекс включає 25 показників, згрупованих за чотирма темами, що відповідають основним принципам управління містами – ефективності, справедливості, участі та підзвітності [10].

«Барометр місцевого самоврядування» – це інструмент оцінювання розвитку потенціалу належного врядування, ефективності місцевої влади та поліпшення надання публічних послуг. Загальна мета даного інструменту оцінювання – описати та проаналізувати ситуацію у сфері надання публічних послуг, з метою розвитку потенціалу органів місцевої влади, сприяння належному врядуванню, забезпечення його стійкості та поліпшення надання послуг. Цей інструмент, застосування якого передбачає широку участь, є як засобом оцінки, так і засобом нарощування потенціалу для ведення демократичного діалогу на місцевому рівні. Барометр місцевого самоврядування по суті являє собою модель оцінювання, яка містить 22 підкритерії, згруповані за п'ятьма основними критеріями належного врядування: ефективність, прозорість і верховенство права, підзвітність, участь і громадянська активність, справедливість. Для кожного з 22 підкритеріїв передбачені конкретні показники зі шкалою балів [8].

Індекс належного управління для місцевого розвитку – GOFORGOLD. Методологія обчислення даного індексу розроблена ООН з метою отримання «моментального знімку» управління на регіональному рівні, а більш конкретно – сприяння моніторингу місцевого та регіонального управління в порівнянні з відповідними орієнтирами і показниками управління. Індекс GOFORGOLD включає 25 показників і 60 оперативних питань, згрупованих у сім тем «належного управління» – показовість, участь, підзвітність, прозорість, ефективність, безпека та справедливість. Кожен показник доповнюється набором оперативних питань. Наприклад, показник вимірювання рівня участі громадян у прийнятті рішень доповнюється оперативним питанням, що оцінює рівень прийняття рішень (муніципалітет – округ – провінція), на якому працюють ці механізми (для оцінки фактичного впливу громадян на процес прийняття рішень). Формат звітної анкети зручний для користувача, зокрема кожен показник базується: на принципах належного управління, що контролюються цим показником;

його визначенні; його значущості відповідно до стратегічної основи індексу, національній стратегії розвитку; його методології. Кожен показник доповнюється рядом «оперативних питань», що дає можливість отримати більш цілісну оцінку [8].

Таким чином, наведені методики містять абсолютні та відносні показники належного місцевого управління і пропонують інструменти, що застосовуються в програмах і проектах, покликаних підвищувати якість місцевого управління [8].

Світовий досвід надає широке різноманіття дієвих підходів до окремих аспектів оцінювання публічної влади. Однак жоден із них не надає комплексного уявлення про те, наскільки вона відповідає своєму призначенню на місцевому рівні – бути виразником волі територіальної громади, та наскільки вона є каталізатором розвитку громадянського суспільства.

Ці методики здебільшого є «точковими», тобто такими, що дозволяють глибоко досліджувати та вимірювати окремі сторони або характеристики публічної влади, зокрема на предмет її якості, належності, ефективності, результативності та репрезентативності. Вони включають систему як об'єктивних оцінок за статистичними даними, так і суб'єктивних, орієнтованих на вимірювання соціального ефекту від реалізації публічної влади.

Такий соціальний ефект є мірою задоволеності громадян чинною системою влади, і саме він є ключовим параметром оцінювання системи публічної влади в більшості країн.

Список використаних джерел

1. **Бабінова О. О.** Розвиток місцевого самоврядування в контексті вдосконалення форм співпраці місцевої влади з населенням: світовий досвід / О. О. Бабінова // Стратегічні пріоритети. – № 4. – 2007. – С. 150 – 156.

2. **Барциц И. Н.** Критерии эффективности государственного управления и глобальное управленческое пространство / И. Н. Барциц // Государство и право. – 2009. – № 3. – С. 12 – 20.

3. **Маннінг Н.** Модернізація федеральної державної служби. Методика проведення функціональних оглядів / Н. Маннінг, Н. Парісон. – Режим доступу : www.academia.org.ua.

4. **Матвієнко П. В.** Міжнародна практика визначення ефективності публічного управління / П. В. Матвієнко // Економіка та держава. – 2008. – № 3. – С. 57 – 61.

5. **Нили Э.** Призма эффективности: карта сбалансированных показателей для измерения успеха в бизнесе и управлении им : пер. с англ. / Э. Нили, К. Адамс, М. Кеннерли. – Д. : Баланс-клуб, 2003. – 400 с.

6. **Общая** схема оценки CAF: совершенствование через самооценку / Центр экспертных программ Всероссийской организации качества, 2010. – Режим доступа : ksp37.ru.

7. **Поляк О. В.** Механізми надання управлінських послуг органами влади : автореф. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / Поляк Олександра Василівна. – Л. : Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, 2006. – 20 с.

8. **Руководство** для пользователей по измерению местного управления. – Центр ПРООН по вопросам управления. – Осло : UNDP Oslo Governance Centre. – Режим доступа : www.ngomarket.org.ua/download/library/RUS_LG_Guide.pdf.

9. **Norton D.** Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System / D. Norton, R. Kaplan // Harvard Business Review. – 1996. – January – February.

10. **The United** Nations Human Settlements Programme. – Access mode : www.unhabitat.org/campaigns/governance.

11. **Heichlinger A.** Driving Public Sector Excellence to Shape Europe for 2020 / A. Heichlinger. – European Institute of Public Administration, 2011. – Access mode : www.eipa.eu/files/repository/product/20111123132521_ResearchReport_web.pdf.

List of references

1. **Babinova O. O.** Rozvytok mistsevoho samovriaduvannia v konteksti vdoskonalennia form spivpratsi mistsevoi vlady z naselenniam: svitovyi dosvid / O. O. Babinova // Stratehichni priorytety. – № 4. – 2007. – S. 150 – 156.

2. **Bartsits I. N.** Kriterii effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya i globalnoe upravlencheskoe prostranstvo / I. N. Bartsits // Gosudarstvo i pravo. – 2009. – № 3. – S. 12 – 20.

3. **Manninh N.** Modernizatsiia federalnoi derzhavnoi sluzhby. Metodyka provedennia funktsionalnykh ohliadiv / N. Manninh, N. Parison. – Rezhym dostupu : www.academia.org.ua.

4. **Matviienko P. V.** Mizhnarodna praktyka vyznachennia efektyvnosti publichnoho upravlinnia / P. V. Matviienko // Ekonomika ta derzhava. – 2008. – № 3. – S. 57 – 61.

5. **Nili E.** Prizma effektivnosti: karta sbalansirovannyih pokazateley dlya izmereniya uspeha v biznese i upravlenii im : per. s angl. /E. Nili, K. Adams, M. Kennerli. – D. : Balans-klub, 2003. – 400 s.

6. **Obschaya** shema otsenki CAF: sovershenstvovanie cherez samootsenku / Tsentr ekspertnyih programm V serossiyskoy organizatsii kachestva, 2010. – Rezhim dostupa : ksp37.ru.

7. **Poliak O. V.** Mekhanizmy nadannia upravlinskykh posluh orhanamy vlady : avtoref. ... kand. derzh. upr. : 25.00.02 / Poliak Oleksandra Vasylivna. – L. : Lviv. rehion. in-t derzh. upr. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy, 2006. – 20 s.

8. **Rukovodstvo** dlya polzovateley po izmereniyu mestnogo upravleniya. – Tsentr PROON po voprosam upravleniya. – Oslo : UNDP Oslo Governance Centre. – Rezhim dostupa : www.ngomarket.org.ua/download/library/RUS_LG_Guide.pdf.

9. **Norton D.** Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System / D. Norton, R. Kaplan // Harvard Business Review. – 1996. – January – February.

10. **The United** Nations Human Settlements Programme. – Access mode : www.unhabitat.org/campaigns/governance.

11. **Heichlinger A.** Driving Public Sector Excellence to Shape Europe for 2020 / A. Heichlinger. – European Institute of Public Administration, 2011. – Access mode : www.eipa.eu/files/repository/product/20111123132521_ResearchReport_web.pdf.

Надійшла до редколегії 26.02.15

УДК 35

Анна ГУБАНОВА
Національна академія державного управління
при Президентові України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ФОРМАЛІЗАЦІЯ ІНСТИТУТУ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Аналізуються історичні аспекти розвитку прав і свобод громадян у контексті взаємовідносин людини й держави, визначається поняття та сутність прав і свобод громадян, які реалізуються в публічному управлінні, наводиться їх класифікація. Визначаються поняття, сутність та елементи забезпечення прав і свобод громадян у публічному управлінні. Аналізується зміст правових норм як елементу механізму забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління. Досліджуються проблеми реалізації норм права у сфері забезпечення прав і свобод громадян у публічному управлінні. Розглядаються особливості функціональних складових частин забезпечення прав і свобод громадян у публічному управлінні.

Ключові слова: права і свободи громадян, інститут прав людини, органи публічної влади, публічне управління, забезпечення прав і свобод, адміністративно-правовий механізм.

***Анна Губанова.* Формализация института прав и свобод граждан в сфере публичного управления**

Анализируются исторические аспекты развития прав и свобод граждан в контексте взаимоотношений человека и государства, определяется понятие и сущность прав и свобод граждан, реализуемых в публичном управлении, приводится их классификация. Определяются понятие, сущность и элементы обеспечения прав и свобод граждан в публичном управлении. Анализируется содержание правовых норм как элемента механизма обеспечения прав и свобод граждан в сфере публичного управления. Исследуются проблемы реализации норм права в сфере обеспечения прав и свобод граждан в публичном управлении. Рассматриваются особенности функциональных составляющих обеспечения прав и свобод граждан в публичном управлении.

Ключевые слова: права и свободы граждан, институт прав человека, органы публичной власти, публичное управление, обеспечение прав и свобод, административно-правовой механизм.

© Губанова А. В., 2015

Anna Gubanova. **Formalization institute of rights and freedoms of citizens in the sphere of public administration**

The historical aspects of the development of the rights and freedoms of citizens in the context of the relationship between citizens and state are analyzed, the concept and essence of rights and freedoms of citizens, which are implemented in public administration, are defined, their classification is given. The concept, nature and elements to ensure the rights and freedoms of citizens in public administration are defined. The content of legal norms as part of mechanism to ensure the rights and freedoms of citizens in sphere of public administration is analyzed. Problems of implementation of the law in sphere of ensuring the rights and freedoms of citizens in public administration are investigated. The features of the functional components of ensuring the rights and freedoms of citizens in public administration are considered.

Key words: rights and freedoms of citizens, the institute of human rights, public authorities, public administration, protection of rights and freedoms, legal and administrative mechanisms.

У сучасному світі однією з найважливіших галузей публічного управління є права людини, оскільки саме в цій сфері сформовано ефективний механізм імплементації як через ряд міжнародних договорів універсального та регіонального характеру, ратифікованих переважною більшістю країн, так і через систему контрольних та правоохоронних органів, а також правозахисних організацій. У широкому розумінні права людини – це невід'ємні властивості, природні можливості розвитку, які визначають міру людської свободи, оскільки права людини – надто складне, багатогранне, філософське, етичне, політологічне й правове поняття. За нинішніх умов ефективна діяльність держави щодо забезпечення прав і свобод людини базується на ряді концептуально нових підходів, що обумовлюються докорінними змінами організаційно-правових засад функціонування органів влади, а саме: побудовою відносин між державою та громадянином на засадах партнерства, удосконаленням організаційних форм, методів та засобів забезпечення прав і свобод людини тощо.

За час існування України як суверенної держави предметом самостійних наукових досліджень у вітчизняній науці були лише окремі організаційно-правові, зокрема адміністративно-правові питання діяльності органів влади щодо забезпечення прав і свобод людини. Серед дисертаційних досліджень галузі державного управління слід виділити праці О. В. Антонової, В. В. Алексейчука, М. П. Аровіної, В. В. Баштанника, Т. Е. Василевської, Н. Т. Гончарук, В. М. Дрешпака, М. І. Задорожної, О. П. Крентовської, А. С. Крупника, В. М. Купрійчука, Н. А. Липовської, Т. В. Маматової, Л. М. Новак-Каляєвої, Л. А. Пашко, О. С. Петренко, Л. Л. Прокопенка, О. В. Пушкар, А. П. Рачинського, І. І. Хожило, Ю. П. Шарова та ін.

Метою статті є аналіз проблем закріплення прав і свобод громадян

у системі державно-управлінської діяльності та розробка на цій основі ефективних механізмів забезпечення прав і свобод громадянина в Україні в умовах євроінтеграції.

Для досягнення мети важливо проаналізувати історико-теоретичні засади формування та розвитку інституту прав людини в межах національної держави; охарактеризувати сферу забезпечення прав людини в межах сучасного цивілізаційного процесу як об'єкта правотворчої діяльності, з'ясувати систему та повноваження складових системи прав і свобод людини, а також детермінувати основні засади та структурні складові інституту прав людини в теорії і практиці сучасної науки державного управління.

Загальновизнано, що права людини – це сукупність природного та позитивного права, яке виникло в історичному розвитку людства. Природне право, яке визначається самою природою, вступає у взаємодію з позитивним правом, яке забезпечується державою, тим самим гарантує реалізацію прав і свобод громадянина в державі. Нормативно-правове закріплення прав і свобод людини і громадянина, крім розмежовування прав людини і прав громадянина, зумовлює і саму цінність прав людини, яка полягає: в рівності прав і свобод людини і громадянина, яка їм надається незалежно від раси, віросповідання, соціального статусу, задля охорони цих прав окреслюється їх простір та межі; повазі до честі та гідності інших людей у суспільстві; правовій реалізації прав та свобод задля задоволення своїх потреб та інтересів; захищеності прав і свобод людини від протиправних посягань з боку інших громадян, а також органів державної влади.

Сучасний розвиток українського суспільства, яке впродовж останніх років розбудовує власну державу на засадах гуманізму та справедливості, інтегруючись у світове і європейське співтовариство, досліджує, змінює відповідно до реалій сьогодення та наповнює реальним змістом значну кількість правових понять та правових явищ. Серед них чи не найважливіша роль належить проблемі взаємодії людини, громадянського суспільства та правової держави. Становлення цих інституцій держави тісно пов'язане з відповідними етапами розвитку людства. Формуючись як система відносин та інститутів, які перебувають за межами регулювання держави, громадянське суспільство може ефективно функціонувати лише за наявності правової держави, яка керується правом і гарантує існування відповідних соціальних інститутів.

Проголошення незалежності України є одним із найважливіших чинників становлення громадянського суспільства та правової держави і визнання загальнолюдських цінностей. На думку П. М. Рабіновича, правова держава – це держава реальних прав

людини [2, с. 30]. Держава може бути правовою тільки за умов забезпечення державними органами повної реалізації всіма громадянами, які проживають на території даної країни, своїх прав і свобод. Тобто це держава, у якій не тільки юридично закріплені права і свободи людини і громадянина, а насамперед забезпечується їх максимальне здійснення, охорона та відновлення в разі порушення. Правова держава – це форма організації державної влади, за якої пріоритет надається правовому закону в усіх сферах життя, тобто державні органи, громадяни рівні перед законом. Правова держава надає громадянам права й обов'язки, а також реалізує та захищає їх. Ідея правової держави перш за все ставить за мету: обмежити владу держави правом, правління закону, а не людини, і найголовніше – це забезпечення прав і свобод громадянина у взаємовідносинах з державою. Правова держава на сьогодні є пріоритетом у світовому співтоваристві, вона далеко позаду залишила такі форми державного режиму, як авторитаризм, тоталітаризм і анархія.

Зміни, які відбуваються в Україні в соціальній, політичній, правовій системі, вимагають нових поглядів та реформувань у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина органами виконавчої влади, згідно зі світовими стандартами, принципами та нормами, які застосовуються не одне десятиріччя правовими державами світу. В умовах євроінтеграційних процесів, які відбуваються сьогодні в Україні, спостерігається більш суттєвий вплив міжнародних норм, принципів та стандартів на розвиток національного права, які перш за все регулюють суспільні відносини у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Ці права і свободи громадянина на забезпечення їх реалізації гарантуються рядом міжнародно-правових документів (зокрема, ст. 8 Загальної декларації прав людини, п. 3 ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ст. 13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод). У Конституції України закріплені правові норми, які створюють конституційну основу для регулювання виконавчо-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. У положеннях Конституції втілені принципи правової держави та принцип верховенства права, а також закріплені юридичні засоби, які забезпечують максимальне здійснення, охорону й захист прав та свобод громадянина. На сьогодні властивістю конституційного регулювання прав та свобод громадянина є те, що багато конституційних приписів не є нормами прямої дії, оскільки відсутній механізм їх реалізації. Таким чином, для підвищення якості надання управлінських послуг у сфері виконавчої влади та для унормування певних нормативних актів органів державного управління у сфері забезпечення реалізації прав

людини потрібна їх систематизація в єдиний законодавчий акт, у якому повинні міститися норми права, що регулюють галузь суспільних відносин між органами виконавчої влади та громадянами.

Відповідно до усталеного підходу до інституту прав людини існують покоління прав людини, які розуміють як основні етапи їх розвитку, пов'язані з формуванням уявлень щодо змісту цих прав і свобод, визнання їх як невідчужуваних, а також відповідно до змін забезпечення останніх. У сучасній науці виділяють чотири покоління прав і свобод людини. Першим поколінням прав і свобод людини традиційно визнаються громадянські і політичні права, завойовані внаслідок суспільно-політичних трансформацій в Європі й Америці, згодом конкретизовані в практиці та законодавстві демократичних держав. Закріплені в Конституції України права і свободи людини є базовими для таких, що притаманні кожній галузі національного права, систем прав людини. Так, право на працю, гарантоване Основним Законом, трансформується у право на певні умови праці, що відображено як у Кодексі законів про працю України, так і в підзаконних нормативно-правових актах. Надзвичайно розвинулись права й свободи людини у сфері публічного управління: конституційні положення конкретизовані в багатьох законах та інших правових актах. Водночас зазначимо, що Конституція України не може містити всі основні права громадянина у сфері публічного управління, оскільки різноманітність суспільних відносин, особливо за сучасних умов підвищення рівня громадянської свідомості населення, вимагає нормативного закріплення й тих прав і свобод, які Конституцією України не враховані. Але в ній передбачено, що закріплений перелік основних прав і свобод не є вичерпним.

Незважаючи на певні здобутки демократичних перетворень у нашій державі, сучасний стан реалізації прав і свобод громадян у сфері публічного управління характеризується наявністю численних проблем, до яких належать: по-перше, недосконаліть нормативно-правової бази, що обумовлено такими факторами: відсутність або недостатня ефективність правового механізму реалізації закріплених у Конституції України та законах України прав і свобод громадян у сфері публічного управління; недостатня узгодженість законів та підзаконних правових актів з вимогами міжнародних правових документів, у яких визначаються права та свободи громадян в означеній сфері; суперечності між законами, у яких закріплено певні права та свободи громадян у сфері публічного управління, і підзаконними правовими актами, переважно прийнятими на відомчому рівні, якими ці права та свободи обмежуються або не

враховуються. По-друге, недостатньо високий рівень правосвідомості представників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що виявляється під час прийняття індивідуальних правових рішень і характеризується встановленням непередбачених Конституцією України і законами України заборон щодо реалізації певних прав та свобод, витребуванні непередбачених вказаними правовими актами дозволів та інших документів, у випадку відсутності яких громадянин не має змоги реалізувати своє право; а також під час видання підзаконних правових актів, у яких ігноруються визначені Конституцією України, законами України права та свободи громадян у сфері публічного управління. По-третє, недостатньо високий рівень інформованості громадськості щодо таких рішень органів законодавчої та виконавчої влади, що готуються до прийняття, а також рішень органів місцевого самоврядування, які можуть безпосередньо вплинути на стан реалізації прав та свобод громадян у сфері публічного управління [1].

Проблемна сфера, яка охоплює інститут прав людини, міжнародна та національна системи прав людини гарантують можливість користуватися досягнутою суспільством свободою. Адже саме системі прав людини притаманний соціальний зміст, хоча апріорі права людини належать окремій особистості, невід'ємні від окремої людини й не можуть бути відчужені будь-яким засобом. Власне, і за соціальним призначенням права людини є перш за все засобами захисту окремої особи, за допомогою яких людське суспільство прагне й спроможне гарантувати безпеку особи, держави, міжнародної спільноти. Саме тому дослідження інституту прав людини в контексті демократизації публічного управління є пріоритетним завданням науки державного управління.

Досягнення загальної мети дослідження інституту прав людини можливе шляхом системного аналізу проблеми за такими напрямами: 1) аналіз історико-теоретичних засад формування та розвитку інституту прав людини як у межах національної держави, так і в межах наддержавних утворень; 2) визначення історичних тенденцій формування правової основи поважання прав людини і основних свобод як базових засад діяльності міжнародних організацій; характеристики сфери забезпечення прав людини в межах сучасного цивілізаційного процесу як об'єкта публічної діяльності, з'ясування системи та повноважень складових системи прав і свобод людини; 3) систематизація європейського досвіду раціоналізації публічного управління через імплементацію прав людини в принципи і напрями діяльності ЄС з використанням сучасної методології наукового дослідження, спрямованої на систематизацію досвіду спільного доробку країн-членів ЄС; 4) аналіз дефініцій суб'єктів публічних

відносин у системі вшанування прав людини через завдання, цілі, принципи, компетенції інститутів ЄС, а також з'ясування місця принципів прав людини в європейській правовій системі; 5) встановлення напрямів реалізації принципу вшанування прав людини в межах ЄС у системі права національної держави.

Однією з найважливіших проблем сучасного суспільного розвитку є питання взаємовідносин держави і громадянина через формування ефективних національних та міжнародних інструментів захисту прав і свобод людини, адже наявність чи відсутність основних прав і свобод громадянина є найбільш яскравим показником ступеня розвитку громадянського суспільства, побудови правової держави. Забезпечення прав і свобод людини визначає розвиток більшості країн на шляху до політичної демократії, економічного прогресу та співробітництва, є одним із визначальних завдань процесу реформування українського суспільства, що набуває особливого значення в контексті європейської інтеграції України. Прагнення української держави стати повноправним членом світового співтовариства спрямовує зусилля органів державної влади на зміщення векторів діяльності влади з метою першочергового забезпечення гармонізації міжнародних стандартів дотримання прав та свобод людини та національних правових норм.

Системний аналіз процесів, що мають місце в організаційно-нормативній діяльності ЄС та Ради Європи, свідчить про формування нової парадигми публічного управління – гуманізації управлінської діяльності шляхом посилення міжнародної компоненти в механізмі забезпечення прав людини. Її суттєвими особливостями є: подолання існуючих суперечностей та розмежування сфер впливу міжнародних органів захисту прав людини, зокрема судових органів Ради Європи; міжрегіональне запозичення окремих змістовних елементів детермінування прав людини; поступове формування міжурядової уніфікованої системи змістовних стандартів прав людини.

Міжнародні стандарти прав людини становлять лише той необхідний мінімум соціально-змістовних ознак (що їх можна визначити тільки в консенсусно-договірному порядку, оскільки останні об'єктивно не мають апріорного змісту, незалежного від соціального буття), концентроване ядро широко визнаних загальнолюдських цінностей, які мають поважатися в кожному випадку реалізації відповідних прав людини. До цих стандартів належать, перш за все, так звані абсолютні права людини (тобто такі, обмежування змісту й обсягу яких не допускається за жодних обставин), а також права, які випливають із норм міжнародного звичаєвого права й дотримання яких має забезпечуватися на території всіх держав – навіть у разі неприєднання якоїсь з останніх до

відповідного міжнародного акта. Загальновизнано, що права і свободи людини – це такий правовий інститут загальнолюдських цінностей, для якого характерне встановлення єдиних міжнародно-правових стандартів. На даний час в Україні питання забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління визначаються рядом нормативно-правових актів, головними з яких є Конституція України, закони України «Про громадські об'єднання», «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію», «Про звернення громадян», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» тощо.

У зв'язку із розвитком демократії в Україні майже всі законодавчі акти, прийняті останнім часом, містять норми, які передбачають питання оскарження дій посадових осіб органів публічної влади. Усі вони регулюють питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії їх посадових осіб. При цьому забезпечення реалізації прав та свобод громадян у сфері публічного управління неможливе без функціонування системи громадського контролю за функціонуванням та діяльністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Україна переживає гостру необхідність у запровадженні єдиних підходів для здійснення громадської експертизи діяльності органів влади та їх посадових осіб, власне, як і в закріпленні поняття «громадська експертиза» на загальнодержавному рівні. Реалізація стратегічних напрямів вітчизняного державотворчого процесу – децентралізація державної влади, адміністративна і територіальна реформи, удосконалення системи місцевого самоврядування – вимагають підвищення участі громадян у процесі прийняття суспільно-політичних рішень, у тому числі й на місцевому рівні. В українських реаліях упровадження нових механізмів такої участі потребує комплексного підходу, зокрема необхідним є аналіз державної політики та діяльності громадських організацій у цьому напрямі, а також готовності населення до такої участі.

Забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління – це здійснюване державою за допомогою адміністративно-правових норм і сукупності адміністративно-правових засобів упорядкування суспільних відносин з метою юридичного закріплення, охорони, реалізації й розвитку прав і свобод громадян у сфері діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Оскільки відповідні суспільні відносини регулюються нормами адміністративного права, правове забезпечення

прав і свобод громадян у сфері публічного управління має адміністративно-правовий характер. На цих засадах варто визначити, що сфера забезпечення прав людини в межах сучасного цивілізаційного процесу як об'єкт правотворчої діяльності базується на твердженні, що права і свободи громадян у сфері публічного управління включають такі групи: права і свободи, які реалізуються громадянами та іншими фізичними особами за умови їх активної участі в публічному управлінні; права і свободи, що потребують сприяння інститутів публічної влади; права і свободи, що гарантуються адміністративно-правовим захистом органів держави; права і свободи, що реалізуються за сприяння громадських організацій; права і свободи, що реалізуються громадянами, які виконують функції представників органів державної влади та місцевого самоврядування.

Своє практичне втілення в площину суспільних відносин правове забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління знаходить шляхом функціонування адміністративно-правового механізму забезпечення означених прав і свобод. Аналіз етапів розвитку прав і свобод громадян у контексті взаємовідносин людини й держави свідчить про існування циклічності в забезпеченні пріоритету загальнодержавних або особистісних інтересів. Однак, по-перше, вказані права були притаманні лише незначній частині населення (близько десятої частини), що свідчило про відсутність властивого сучасним демократичним режимам принципу рівності перед законом незалежно від соціального походження, раси, статі та інших ознак. По-друге, правовий статус громадянина не включав такі важливі права, як свобода думки, совісті і релігії, право на особисту недоторканність та ін. Права людини і громадянина в їх історичному розвитку утверджуються не лише як індивідуальні права окремої людини, а трансформуються і втілюються в життя вже в громадянському суспільстві через інституції, які мають статус юридичних осіб.

Отже, аналіз історико-теоретичних засад формування та розвитку інституту прав людини як у межах національної держави, так і в межах наддержавних утворень дозволив визначити історичні тенденції формування правової основи забезпечення прав людини і основних свобод. Лише з появою держави починає поступово порушуватися проблема наявності в особистості індивідуальних, відмінних від загальносуспільних, прав і свобод. Ефективність і дієвість механізмів забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління залежить від розвитку громадянського суспільства, розвиненості інститутів правової держави, рівня правової культури населення і всіх ланок державного апарату, якості роботи нормотворчих органів

правоохоронних органів і їх посадових осіб. Комплексність і повнота гарантій – головна вимога, необхідна для ефективної діяльності всіх структур суспільства й держави. Формування ефективних механізмів доцільно проводити шляхом підвищення рівня комунікації між органами державної влади та місцевого самоврядування і громадськістю, при цьому така комунікація повинна мати постійний цілеспрямований характер, а її метою має бути підвищення рівня захисту прав і свобод громадян у сфері публічного управління та збільшення продуктивності діяльності органу виконавчої влади (місцевого самоврядування) відповідно до його компетенції.

1. **Пушкар О.** Теоретико-методологічні засади дослідження гуманізаційного концепту як феномену суспільних відносин в умовах модернізації державного управління / Ольга Пушкар, Віталій Баштанник // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 1(16). – С. 3 – 11.

2. **Рабінович П. М.** Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – вид. 9-е, зі змінами. – Л. : Край, 2007. – 192 с.

1. **Pushkar O.** Teoretyko-metodolohichni zasady doslidzhennia humanizatsiinoho kontseptu yak fenomenu suspilnykh vidnosyn v umovakh modernizatsii derzhavnoho upravlinnia / Olha Pushkar, Vitalii Bashtannyk // Derzh. upr. ta mists. samovriaduvannia : zb. nauk. pr. / redkol. : S. M. Serohin (holov. red.) [ta in.]. – D. : DRIDU NADU, 2013. – Vyp. 1(16). – S. 3 – 11.

2. **Rabinovych P. M.** Osnovy zahalnoi teorii prava ta derzhavy : navch. posib. / P. M. Rabinovych. – vyd. 9-e, zi zminamy. – L. : Krai, 2007. – 192 s.

Надійшла до редколегії 11.03.15

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35

Валерій АЛЕКСЄЄВ
Апарат Верховної Ради України

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК ДЕРЖАВИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Аналізуються проблемні питання соціально-економічного розвитку держави. Доводиться, що нагромадження протягом тривалого часу проблем в економічній сфері, безвідповідальність посадових осіб за наслідки їхньої діяльності в економічному секторі, різке падіння гривні, фактична бездіяльність уповноважених державою органів у питаннях стабілізації курсу гривні та економічних процесів, бюрократизм на місцях, байдужість працівників структур державного управління до запитів мешканців населених пунктів і, відповідно, посилення недовіри громадян до владних інституцій є наслідком відсутності своєчасного реагування на рівень управлінських взаємовідносин держави та суспільства в Україні.

Ключові слова: взаємовідносини держави та суспільства, стратегія розвитку держави, державне управління, громадівське управління.

***Валерий Алексеев*. Социально-экономическое развитие государства: проблемы и перспективы**

Анализируются проблемные вопросы социально-экономического развития государства. Доказывается, что накопление в течение длительного времени проблем в экономической сфере, безответственность должностных лиц за последствия их деятельности в экономическом секторе, резкое падение гривны, фактическое бездействие уполномоченных государством органов по вопросам

© Алексєєв В. М., 2015

стабилизации курса гривны и экономических процессов, бюрократизм на местах, безразличие работников структур государственного управления с запросами жителей населенных пунктов и, соответственно, усиление недоверия граждан к институтам является следствием отсутствия своевременного реагирования на уровень управленческих взаимоотношений государства и общества в Украине.

Ключевые слова: взаимоотношения государства и общества, стратегия развития государства, государственное управление, общинные управления.

Valerii Aleksieiev. **Socio-economic development of state: problems and prospects**

Problematic issues of social and economic development of the state are analyzed. It is shown that the accumulation over a long period of time, problems in the economic sphere, the irresponsible officials for the consequences of their activities in the economic sector, the sharp fall of the hryvnia, actual inaction of state authorities in the stabilization of hryvnia exchange rate and economic processes, local bureaucracy and indifference employees of the public administration to the needs of communities and, accordingly, increased distrust towards government institutions is a consequence of the lack of timely response to the level of administrative relations between the state and society in Ukraine.

Key words: relations between state and society, the state development strategy, public administration, management of community.

За оцінкою фінансових аналітиків, на кінець ІІІ кварталу 2014 р. обсяг державного та гарантованого державою боргу в Україні становив 962 млрд грн. У відношенні до прогнозованого ВВП 2014 р. державний борг дорівнює 53 %, а гарантований борг – ще понад 10 % [8, с. 14]. У жовтні поточного року борг України зменшився на 16,7 млрд грн, або на 1,1 % ВВП. Експерти зазначають, що це відбулося за рахунок того, що НАК «Нафтогаз України» здійснила погашення зовнішніх облігацій. Станом на 31 жовтня 2014 р. розмір боргу становив 945,3 млрд грн, або 63,7 % ВВП. За даними Держстату України, за десять місяців 2014 р. ВВП знизився до 5,1 %, а до кінця року прогнозують його падіння до 7 % [3]. Кабінет Міністрів України також оцінює падіння економіки країни за підсумками року в 7 % ВВП, про це йдеться у програмі діяльності уряду. Окрім того, у документі військовими проблемами названі швидка девальвація гривні, золотовалютні резерви менше ніж 10 млрд дол. США, дефіцит публічних фінансів 5 % від ВВП, дефіцит НАК «Нафтогаз України» 110 млрд грн, системні проблеми банківського сектору, падіння промислового виробництва та інфляція.

Безумовно, окрім проблем в економічній сфері є й позитивні моменти, що пов'язано з інвестиційною привабливістю окремих регіонів України. Так, за інформацією Закарпатської обласної ради, в економіку Закарпаття залучено майже 374 млн дол. США, інвестиції вкладені із 48 країн світу. У Закарпатській області працюють 759 підприємств з іноземними інвестиціями, із них 45 %

безпосередньо зосереджено в промисловому секторі. За дев'ять місяців 2014 р. підприємствами реалізовано продукцію на суму понад 5 млрд грн, що становить 69 % від загального обсягу реалізованої продукції Закарпатської області. Загалом країнами ЄС вкладено в Закарпатську область прямих іноземних інвестицій на суму 264 млн дол. США, що становить 70,6 % від загального обсягу (у промисловість залучено 78,9 % інвестицій). За обсягом прямих іноземних інвестицій у розрахунку на одну особу Закарпаття займає 13 місце в країні (298,5 дол. США).

Для стабілізації національної економіки у вересні 2014 р. Україна отримала від Міжнародного валютного фонду (МВФ) 1,4 млрд дол. США і від Світового банку 0,5 млрд дол. США, а в листопаді від ЄС – 0,3 млрд євро. Проте в жовтні 2014 р. зовнішніх позик Україна не отримувала. На думку експертів проекту «Ціна держави», навряд чи до кінця 2014 р. третій і четвертий транші МВФ у сумі 2,8 млрд дол. США встигнуть надійти в Україну. Така ситуація і з ЄС та Світовим банком. Наступні транші від них, а це відповідно 0,5 млрд євро та 0,5 млрд дол. США, затримуються. Експерти вважають, що вони вичікують на вирок МВФ. І хоча темп здійснення запозичень уповільнився, девальвація гривні збільшуватиме розмір боргу, який в іноземній валюті становить 54,6 %. Станом на 27 листопада 2014 р., офіційний курс за долар США становить 14,97 грн, а це, на думку експертів, означає те, що вже скоро борг перевищить 1 трлн грн.

Однак значними відсотковими виплатами із бюджету і розбалансованістю державних фінансів проблеми не обмежуються. Розглянемо їх більш докладно.

За оцінкою фінансових аналітиків, у 2015 р. потрібно виплатити близько 135 млрд грн державних запозичень, понад дві третини з яких валютні, а ще майже 42 млрд грн підуть кредиторам як відсотки.

Спеціалісти з фінансових питань вважають, що такі обсяги можна лише перекредитувати. При цьому кредити МВФ і фінансування міжнародних донорів деякі посадові особи в державі вважають останньою надією для України. Але найгірше в цій ситуації, за словами Л. Шавалюка, є те, що влада цілком покладається на МВФ. Погоджуючись із тим, що МВФ спеціалізується на перетвореннях, які забезпечують фінансову стійкість держави і можливість повернути борги, водночас Л. Шавалюк зауважує, що фонд не має жодного відношення до збільшення ефективності економіки (горизонтальних і вертикальних реформ) [8, с. 15].

Голова Комітету економістів України, автор книги «Як підняти українську економіку» А. Новак вважає, що коливання курсу гривні щодо долара США є наслідком, з одного боку, бездіяльності Національного банку України, а з іншого – відсутності в уряді бажання

реалізовувати будь-які реформи. А. Новак зазначає, що за п'ять місяців нова переформатована більшість у Верховній Раді України голосувала й була готова голосувати майже за все, що Кабінет Міністрів України пропонував, вважаючи це позитивним для економічного розвитку і загалом для держави. Однак, на думку А. Новака, уряд не скористався продуктивною роботою парламенту і своєчасно не запропонував на його розгляд жодної системної реформи, яка б принесла реальну користь вітчизняній економіці та іншим галузям. Тому, на переконання А. Новака, сприятливий момент для проведення швидких ефективних реформ уряд уже втратив [5].

Метою статті є аналіз проблемних питань соціально-економічного розвитку держави.

На відсутність системних реформ в економіці України однією з перших відреагувала енергетична сфера. За оцінками спеціалістів в енергетичній сфері, запаси вугілля антрацитових марок на ТЕС становлять від двох до десяти діб. У компанії ДТЕК повідомили, що найбільш складна ситуація склалася на Придніпровській, Криворізькій і Луганській ТЕС, які виробляють 24 % електроенергії в Україні. Світло відключали на підприємствах у м. Києві та Київській області (де без світла залишилися й житлові будинки). Виникли проблеми із постачанням електроенергії у Львівській, Полтавській і Одеській областях. В «Укренерго» пояснили це тим, що проводяться аварійні ремонти 27 енергогенеруючих блоків на електростанціях. Спеціалісти уточнюють, що ТЕС не можуть працювати на повну потужність, адже не вистачає запасів вугілля. Як повідомляє джерело в економічному комплексі, основна проблема з постачанням вугілля криється в боротьбі двох бізнес-схем, які взаємно блокують одна одну [4]. Тобто до економічного додався ще й політичний чинник, що ускладнює розв'язання цієї проблеми.

Більшість експертів і фінансових аналітиків розуміють, що застосування на державному рівні примітивних заходів для стабілізації в економічній сфері не поліпшить ситуацію в країні, але водночас лише окремі їх представники усвідомлюють, як можна вийти зі скрутного становища, у якому опинилася економіка Україна. Слід додати, що проникнення в економічну сферу політики витісняє з цієї сфери саму економіку. Унаслідок цього, замість прагматизму в питаннях розвитку економіки, суспільство отримує від владних структур чергову порцію обіцянок про «світле майбутнє», а замість того, щоб сконцентрувати увагу на розв'язанні нагальних проблем в економічній сфері беруться, як правило, за другорядні питання. З позиції економічного аспекту намагання вирішити в економіці замість основних другорядні питання є помилковим рішенням, а з позиції управлінського аспекту такий підхід немає нічого спільного з

таким поняттям, як ефективність у сфері державного управління. Доречно зазначити, що при вирішенні проблемних питань у сфері державного управління посадові особи й досі використовують застарілі методи управління, які були неефективні навіть у минулі часи. В основному через те, що вони не мають на меті досягнення тісних відносин між державою та суспільством – суб'єктом та об'єктом державного управління. Тому спроби будувати економіку незалежної держави управлінськими підходами минулого й за допомогою лише структур державного управління ще більше загострюватиме соціально-економічну ситуацію в Україні [1, с. 8 – 9].

Нестабільність у питаннях соціально-економічного розвитку держави громадські активісти пов'язують також із корупцією у вищих ешелонах влади, що стала загрожувати національній безпеці України. Масштаби криміналізації та корумпованості в українських реаліях, зазначає В. Руснак, досягли критичної межі, завдаючи шкоди системі державного управління, що призвело до негативних наслідків:

– падіння авторитету держави і владних структур;
– затримки розвитку національної економіки;
– погіршення інвестиційної привабливості;
– масової еміграції громадян за межі України [6].

За оцінкою аналітиків, наявність таких негативних наслідків вказує на те, що всі інституції та відомчі структури держави діють неефективно і не на підтримку та створення сприятливих умов життя для конкретного громадянина. Старіння населення і зростання кількості мігрантів призведе до того, що країна може перетворитися на країну чиновників, літніх людей і мігрантів [7, с. 87]. Стосовно того, яким чином можна змінити суспільну думку про корупцію, В. Руснак вважає, що без доброчесного, правосвідомого й активного громадянського суспільства цю проблему не розв'язати. Адже будь-які злочини чи корупційні діяння здійснюються двічі, спочатку в головах людей, а потім на практиці. Тому важливим завданням на шляху до очищення суспільства, на думку В. Руснака, є налагодження діалогу та співпраці між громадянами і владою [6].

На думку автора публікації, нагромаджені протягом тривалого часу проблеми в економічній сфері, безвідповідальність посадових осіб за наслідки їхньої діяльності в економічному секторі, різке падіння гривні, фактична бездіяльність уповноважених державою органів у питаннях стабілізації курсу гривні та економічних процесів, бюрократизм на місцях, байдужість працівників структур державного управління до запитів мешканців населених пунктів і, відповідно, посилення недовіри громадян до владних інституцій є наслідками відсутності своєчасного реагування на рівень управлінських взаємовідносин держави та суспільства в Україні [1, с. 8]. Адже треба

погодитися з тим, що сучасне управління державою дедалі наполегливіше вимагає використання колективного розуму для вироблення і прийняття рішень, а також позитивних аспектів колективного свідомого. При цьому, на думку дослідників, не слід грати на колективному несвідомому і низинному інстинкті, намагаючись тим самим підлаштувати всіх під себе [7, с. 72]. Історія доводить, що такі процеси закінчуються не на користь авторитарних форм управління. Ситуація в Україні є тому яскравим підтвердженням. Органам влади необхідно нарешті усвідомити, що із суспільством треба мати тісні взаємовідносини і не намагатися з позиції сили або в інший спосіб підлаштувати його під себе. Для того щоб уникнути таких намагань, слід сконцентрувати зусилля держави та суспільства на створенні нових політичних інститутів, які сприятимуть розвитку тісних взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом державного управління.

У контексті цього питання А. Чернишов зауважує, що відсутність справжніх політичних інститутів призводить до домінування в соціальному просторі не законів, принципів і професійних якостей, а настанов «телефонного права» і звичок на кшталт, що «у нас за все сплачено». Унаслідок цього на поверхню виходить не активне і всенародне обговорення магістральних шляхів розвитку суспільства, а кланові чвари. Клановий, закритий характер влади, який доводиться спостерігати останніми роками, призвів до розростання бюрократичних проявів та знищення кволих паростків демократії. Виявилося також, що «бюрократична корпорація» стурбована лише тим, як їй продовжити своє існування, зберігаючи ще на певний, бажано якомога більш тривалий час свій статус-кво. При цьому чиновники у владних інститутах ставлять себе вище за закон і певні ціннісні орієнтації, проповідувані суспільством, а правляча група, як зазначає у своїй книзі «Порнократія» відомий письменник Ю. Поляков, у свій час на зміну номенклатурного чиновника звела номенклатурного мільярдера, призначуваного за тим же дружнім, сімейним і клановим міркуванням [7, с. 83]. Це дозволило корупціонерам ще більше укоренитися в структурах державного управління. Однак суспільство також має нести відповідальність за ситуацію у сфері державного управління, адже шляхом виборів воно дає право на управління державою особам, які, як виявилося, не мають нічого спільного з такими поняттями, як честь і справедливість. Сповідуючи лише на словах благо для народу, а на практиці використовуючи принцип призначення у владні інституції за особистою відданістю і партійними квотами, своїми діями вони довели суспільство до необхідності перезавантаження державної влади в Україні.

Після проведення позачергової виборчої кампанії у 2014 р.,

призначення посадових осіб у владні інституції відбулося за наявної системи державного управління, яка навіть структурно не зазнала суттєвих змін. Таким чином, навіть після перезавантаження влади застарілу систему державного управління так і не вдалося змінити. Окрім того, в основу стратегії подальшого розвитку не закладено положення про доцільність налагодження тісних управлінських взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом державного управління, а головне, що до цього процесу із самого початку не залучено суспільство в особі територіальних громад. З урахуванням зазначеного вище можна дійти висновку, що спрацював у черговий раз хибний підхід до розв'язання нагальних проблем у сфері державного управління, який полягає в тому, що пріоритет у вирішенні питань загальнодержавного значення надається лише суб'єкту державного управління, а до вимог суспільства в особі територіальних громад так і не намагаються прислухатися.

З метою визначення шляхів розв'язання зазначених вище проблем вважаємо, що найпершим кроком має стати налагодження тісних взаємовідносин між державою та суспільством за допомогою структур публічного управління – громадівських рад, створених безпосередньо мешканцями населених пунктів [2, с. 332 – 333]. Адже суспільство, відсторонене від процесів державотворення і управління, перетворюється на пасивний елемент системи державного управління, який нездатний протистояти корупційним проявам у владних інститутах. Для того щоб цього не сталося, необхідно на державному рівні зробити все можливе у правовому й організаційному плані та вжити заходів для запровадження механізму тісних відносин між суб'єктом та об'єктом державного управління. Зокрема, з метою економічної стабілізації в Україні пропонувалося створити державні агентства сприяння розвитку громад, а для розв'язання нагальних проблем на рівні територіальних громад залучити до цього процесу структури публічного управління – громадівські ради.

Проте на державному рівні обрана інша стратегія, у якій, окрім констатації проблем і шляхів їх розв'язання, зокрема за рахунок скорочення апарату державного управління, не врахували питання, що стосуються матеріальної основи і кадрового забезпечення. Так, не враховано, що без власності територіальних громад – громадівської власності, без професійного кадрового потенціалу, здатного працювати в нових умовах, без створення нових структур публічного управління провести реформи в Україні буде проблематично. Адже які б організаційно-правові заходи не пропонувалися, без першочергового вирішення цих питань і закріплення результату шляхом утворення самодостатніх територіальних громад марно розраховувати на позитивний результат в економіці України. Слід

також зазначити, що без залучення територіальних громад до процесу державотворення, безпідставно покладати надії на формування громадянського суспільства, яке має стати тією силою, що виведе українську державу на новий етап розвитку [1, с. 9]. Інакше, за словами А. Чернишова, нас накриє хвиля монопольного глобального цунамі, а острівці цивілізації, що не встигли з'єднатися у великий єдиний материк, не зможуть вціліти. На переконання дослідника, вертикаль влади управління повинна з'єднуватися з горизонталлю ініціатив, що йдуть від людей, а не так, коли вертикаль намагається дотягнутися до селищної ради в маленькому селі, а самоврядування залишається лише на папері. Тому, на думку А. Чернишова, має бути створена єдина система взаємовпливу і функціонування вертикалі і горизонталі. Адже система, складена з одного лише сегмента, недовговічна, а отже, у масштабному плані нежиттєздатна [7, с. 99 – 100]. Для того щоб система не стала такою, на нашу думку, необхідно діяти у двох основних напрямах: активно підтримувати новації в державному управлінні й одночасно розвивати громадівське управління. При цьому слід уникати надмірної уваги лише до одного з напрямів, а також не розвивати один із них за рахунок іншого. Інакше про розвиток державотворення не може йти мова, адже одному з основних напрямів буде наданий пріоритет, а інший забезпечуватимуть за залишковим принципом. Таке ставлення затягуватиме процес налагодження партнерських взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом державного управління і створення належних умов для розвинутого місцевого самоврядування.

Треба погодитися з А. Чернишовим, що перехід суспільства на режим самоврядування не означає ослаблення внутрішньої пружини механізму розвитку, який пов'язує владу і суспільство між собою. Безумовно, виникне питання: чому зараз існує таке становище? Відповідь полягає в тому, що замість «горизонталі» влади все виявилося жорстко регламентовано «вертикаллю влади», яка, у свою чергу, за словами вченого-економіста М. Делягіна, перетворилася на «вертикаль корупції». Коли все управління тримається на корупційній схемі керування всім національним господарством, намагання висмикнути «глиняні підпори» призведе лише до розвалу. Раніше країну, незалежно від царя й вельмож, від суспільного ладу та ідеології, трималa громада, місцеве співтовариство, яке було її горизонтальною основою. Вертикаль влади, будучи стовповою віссю держави, тим не менш, не підміняла й не могла замінити в системному плані горизонтальний місцевий рівень життя людей. Однак на сучасному етапі розвитку в деяких посадових осіб існує бажання все приватне життя людей прибрати до своїх рук і керувати з єдиного центру [7, с. 237 – 238]. На нашу думку, такі намагання заважатимуть процесу

налагодження тісних управлінських взаємовідносин між державою та суспільством, але водночас це стає своєрідною перевіркою на предмет прозорості намірів щодо спільних дій у розвитку державного та громадівського управління. У разі якщо держава не готова до таких кроків, а суспільство не усвідомлює такої доцільності, з позиції управлінського аспекту не має сенсу наполягати на його прискоренні. Адже сутність управлінських взаємовідносин полягає в тому, наскільки об'єкт державного управління прагне, а суб'єкт державного управління адекватно здатний до взаємообумовленої форми партнерських взаємовідносин за допомогою структур публічного управління [2, с. 358].

З огляду на зазначені обставини, слід визначитися з поняттям, що таке принципова і відповідальна позиція суспільства та держави. Відповідальним і вільним, на думку А. Чернишова, є суспільство, яке саме формує для влади напрями розвитку, бере безпосередню участь у його реалізації і контролює цей процес. На відміну від того, як це відбувається зараз, коли влада через вказівки задає суспільству вектор розвитку, а суспільство чинить опір. І не тому, що не хоче йти далі, а тому, що не сприймає вказівок, які йому нав'язують та спускають «зверху» для бездумного виконання [7, с. 66]. У контексті зазначеного принципова позиція держави проявить себе в тому, як вона відреагує на контроль із боку суспільства і відповідально поставиться до визначеного суспільством напряму руху. В ідеальному варіанті держава має прислухатися до суспільства і за його допомогою розпочати процес налагодження партнерських взаємовідносин між структурами державного управління та структурами публічного управління, створеними безпосередньо мешканцями населених пунктів. При цьому важливо, щоб і суспільство, і держава спільно дійшли згоди не лише стосовно стратегії подальшого розвитку та механізму реалізації реформ, а й чітко визначилися з виконавцями.

Існуюче становище у сфері державного управління та місцевого самоврядування в Україні члени територіальних громад усе частіше пов'язують із відсутністю професійних управлінців на місцевому, регіональному і державному рівнях. Якщо декілька років тому громадяни України пов'язували економічну ситуацію в країні з неспроможністю уряду вирішувати нагальні питання, а складну політичну ситуацію – з керівництвом держави, яке виявлялося нездатним розв'язати наявні проблеми та прислухатися до суспільства щодо вектору подальшого розвитку, то сьогодні ті самі громадяни починають усвідомлювати доцільність залучення професійних управлінців для розв'язання нагальних проблем (і не лише в економічній сфері). Безумовно, у частині осмислення суспільством цього питання є позитивний момент, однак поки відбувався процес

усвідомлення громадянами України такої необхідності, виникла нова проблема – звідки взяти необхідну кількість професіоналів, які були б детально обізнані в питаннях взаємовідносин держави та суспільства в управлінні.

Замість того щоб глибоко замислитися над розв'язанням цієї проблеми, у заявах політиків та у виступах керівників органів виконавчої влади протягом останніх місяців ідеться про необхідність кардинального оновлення кадрового потенціалу в Україні та навіть залучення іноземних громадян у структури державного управління. При цьому деякі з них вважають, що за рахунок децентралізації та реформ, що пов'язують зі значним скороченням структур управління та державних службовців, можна створити належні умови для ефективного функціонування державної служби. Проте практика доводить, що скорочення заради скорочення не призводило до позитивних результатів в Україні, а навпаки – посилювало негативну ситуацію як у суспільстві, так і у сфері державного управління.

Ініціатори реформ сподіваються, що за рахунок скорочення державних службовців можна підвищити рівень заробітної плати тим, хто залишиться, а також оптимізувати структури державного управління. Водночас політики та керівники органів виконавчої влади не пропонують конкретні заходи щодо залучення вивільнених осіб в інші структури управління. Із цього можна зробити висновок, що вони не замислюються над тим, що буде з людьми, які залишаться без роботи і, головне, без засобів для існування їхніх сімей, а також не розглядають їх потенціал у перспективі, хоча ці «вивільнені особи» мають необхідні навички в управлінні, а для їхньої перепідготовки не потрібно значних витрат часу і коштів. Приймаючи рішення щодо значного скорочення структур управління та державних службовців, ініціатори реформ до кінця не усвідомлюють масштабів фінансових затрат та організаційних заходів, а також затрат на усунення негативних наслідків таких реформ.

Провести чергову реформу державного управління на таких засадах не складно, але так реформа нічого не змінить у самій системі державного управління, яка майже не зазнала змін з часів розпаду СРСР, і, відповідно, система не стане функціонувати краще. Реформа, в основу якої закладено лише скорочення персоналу управління, не надасть очікуваних результатів і через певний проміжок часу, як це вже неодноразово відбувалося, кількість державних службовців збільшиться. Адже в основу цієї реформ не закладений пошук шляхів для налагодження тісних взаємовідносин між державою та суспільством в управлінні, а також не пропонується стратегія щодо подальшого розвитку держави на засадах поєднання державного та громадівського управління.

В основу нової стратегії розвитку країни має бути закладений

принцип підготовки управлінців, детально обізнаних з питань державного та громадівського управління і здатних створити умови для формування громадянського суспільства в Україні. Однак це не означає, що такий процес відбудеться швидко, на що так сподіваються ініціатори швидких реформ, а навпаки, він розтягнеться на період, який дозволить виховати управлінців на споконвічних традиціях добра, чесності і справедливості та розпочати процес виховання українського суспільства. За інших умов українське суспільство автоматично не стане громадянським, які б реформи не проводилися.

Питання, яким чином проводити навчання і виховувати управлінців, є не менш складним в умовах, коли вищі навчальні заклади не готові до впровадження нових дисциплін, у тому числі з огляду на скорочення навчальних годин. Звісно, у таких умовах очікувати на підготовку достатньої кількості управлінців для потреб держави не доводиться. Тому розв'язання цієї проблеми буде багато в чому залежати від розуміння такої необхідності членами територіальних громад, а також своєчасного реагування на потреби суспільства з боку держави.

Серед науковців існує думка, що у вищих навчальних закладах майбутніх управлінців мають готувати висококваліфіковані спеціалісти, яких, у свою чергу, підготували досвідчені управлінці. Такій характеристиці відповідають керівництво та викладачі Дніпропетровського регіонального інституту державного управління при Президентові України, а також Хмельницького університету управління та права, які не зволікають із запровадженням нових дисциплін для підготовки кадрового потенціалу країни. Так, 24 жовтня 2014 р. у Дніпропетровському регіональному інституті державного управління при Президентові України відбувся перший випуск слухачів, які пройшли навчання за програмою «Взаємовідносини держави та суспільства». Випускники, які отримали знання з нової тематики, мають не лише виправдати покладені на них сподівання в частині розуміння необхідності налагодження тісних управлінських взаємовідносин між державою та суспільством, а й стати новою плеядою управлінців.

Під час проведення занять був застосований оригінальний підхід для засвоювання навчального матеріалу, який полягає в тому, що на заняттях слухачі не лише детально ознайомлюються з базовими основами взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом державного управління, а й у результаті проведених семінарських і практичних занять мають змогу розкрити своє розуміння подальшого розвитку держави та суспільства в Україні з позиції управлінського аспекту. У зв'язку з цим слід акцентувати увагу на необхідності перегляду існуючих підходів до засвоювання слухачами навчального матеріалу,

вдосконалення програм у вищих навчальних закладах та доцільність впровадження нової дисципліни «Взаємовідносини держави та суспільства в управлінні». Зазначені питання обговорювалися під час зустрічі зі слухачами Дніпропетровського і Харківського регіональних інститутів державного управління при Президентові України, які позитивно поставилися до впровадження нової дисципліни, а також підтвердили необхідність періодичної перепідготовки управлінців для отримання нових знань із цієї тематики.

Таким чином, для подальшого розвитку України мають бути створені відповідні матеріальні умови, а також підготовлено управлінців нової формації, спроможних забезпечити реалізацію організаційно-правових заходів у нових економічних умовах. Під час виконання своїх обов'язків такі управлінці використовуватимуть переважно вітчизняний досвід з елементами кращого світового незалежно від часу і персоналій. Вони не стануть нарікати на необхідності вдосконалення або загалом реанімації застарілої системи державного управління, а своїми діями намагатимуться створити принципово нову систему управління з новими елементами, функціями, метою та завданнями.

Безумовно, позбутися одразу всіх елементів застарілої системи державного управління в Україні неможливо, але й затягувати цей процес ми не маємо права. Адже враховуючи умови, у яких опинилася Україна, немає часу на фіксацію проблем, а тим більше на затягування процесу налагодження тісних взаємовідносин між державою та суспільством в управлінні. Україна стоїть перед вибором: рухатися далі на засадах принципово нових управлінських взаємовідносин між державою та суспільством і створити нову систему управління, або залишитися зі старою системою державного управління і проблемами, які з кожним днем нагромаджуються.

Затягування процесу оновлення системи управління призведе до виникнення системних проблем, які паралізують роботу органів державного управління і місцевого самоврядування. Шляхом застосування примітивних заходів у застарілій системі державного управління цього не уникнути. Тому потрібно обрати перший із двох зазначених вище напрямів і на порядок денний винести питання про громадівсько-державне управління в Україні.

Список використаних джерел

1. **Алексєєв В. М.** На часі нові підходи до підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців / В. М. Алексєєв // Теорія та практика держ. служби : матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 12 груд. 2014 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. – С. 8 – 12.

2. **Алексєєв В. М.** Теоретичні засади взаємовідносин держави та суспільства в управлінні : монографія / В. М. Алексєєв. – Чернівці : Технодрук, 2012. – 392 с.

3. **Госстат** ВВП уже упал на 5,1 % // Вести. – 2014. – 19 нояб. / № 211(373).

4. **На ТЭС** осталось угля на 10 суток // Вести. – 2014. – 9 дек. / № 225(387).

5. **Новак А.** Втрачено момент для здійснення економічних реформ / А. Новак // Галичина. – 2014. – 9 серп. / № 118(4871).

6. **Руснак В.** Корупція як загроза національній безпеці / В. Руснак // Свобода слова. – 2014. – 23 жовт. / № 49(694).

7. **Чернышов А. Г.** Цена будущего. Тем, кто хочет (вы)жить… / А. Г. Чернышов. – М. : Алгоритм, 2013. – 352 с.

8. **Шавалюк Л.** Похмурі перспективи боргової ями / Л. Шавалюк // Україн. тиждень. – 2014. – № 48. – С. 14 – 15.

List of references

1. **Aleksieiev V. M.** Na chasi novi pidkhody do pidhotovky, perepidhotovky ta pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtsiv / V. M. Aleksieiev // Teoriia ta praktyka derzh. sluzhby : materialy nauk.-prakt. konf., Dnipropetrovsk, 12 hrud. 2014 r. / za zah. red. S. M. Serohina. – D. : DRIDU NADU, 2014. – S. 8 – 12.

2. **Aleksieiev V. M.** Teoretychni zasady vzaiemovidnosyn derzhavy ta suspilstva v upravlinni : monohrafiia / V. M. Aleksieiev. – Chernivtsi : Tekhnodruk, 2012. – 392 s.

3. **Gosstat** VVP uzhe upal na 5,1 % // Vesti. – 2014. – 19 noyab. / № 211(373).

4. **Na TES** ostalos uglya na 10 sutok // Vesti. – 2014. – 9 dek. / № 225(387).

5. **Novak A.** Vtracheno moment dlia zdiisnennia ekonomichnykh reform / A. Novak // Halychyna. – 2014. – 9 serp. / № 118(4871).

6. **Rusnak V.** Koruptsiia yak zahroza natsionalnii bezpetsi / V. Rusnak // Svoboda slova. – 2014. – 23 zhovt. / № 49(694).

7. **Chernyishov A. G.** Tsena buduschego. Tem, kto hochet (vyi)zhit… / A. G. Chernyishov. – M. : Algoritm, 2013. – 352 s.

8. **Shavaliuk L.** Pokhmuri perspektyvy borhovoi yamy / L. Shavaliuk // Ukrain. tyzhden. – 2014. – № 48. – S. 14 – 15.

Надійшла до редколегії 11.03.15

УДК 351:314.15

Юлія АФАНАСЬЄВА
Національна академія державного управління
при Президентові України
Харківський регіональний інститут державного управління

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕМОГРАФІЧНИХ ПРОЦЕСІВ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ІНСТРУМЕНТИ ПІДТРИМКИ СІМ'Ї

Аналізуються інструменти підтримки сім'ї у сфері державного регулювання демографічних процесів в окремих країнах Європейського Союзу. Обґрунтовується зв'язок інструментів підтримки сім'ї з різними видами політики для досягнення цілей демографічного розвитку як окремої країни, так і всієї Європейської Спільноти.

Ключові слова: інструменти підтримки сім'ї, державне регулювання демографічних процесів, демографічний розвиток, сім'я.

Юлия Афанасьева. **Государственное регулирования демографических процессов в странах Европейского Союза: инструменты поддержки семьи**

Анализируются инструменты поддержки семьи в сфере государственного регулирования демографических процессов в некоторых странах Европейского Союза. Обосновывается связь инструментов поддержки семьи с различными видами политики для достижения целей демографического развития как отдельной страны, так и всего Европейского Сообщества.

Ключевые слова: инструменты поддержки семьи, государственное регулирование демографических процессов, демографическое развитие, семья.

Yuliia Afanasieva. **State regulation of demographic trends in the European Union: family support policy**

The family support policy as an instrument in sphere of state regulation of demographic processes in some EU countries is analyzed. The connection of the given policy with other types of policies for the achievement of the demographic development goals for a single country and for the whole European Community has been grounded.

Key words: family support policy, state regulation of demographic processes, demographic development, family.

Демографічна криза торкнулася багатьох розвинених країн світу, серед яких значна кількість країн-членів Європейського Союзу. Події останніх десятиліть, які мали місце в Європейському Союзі, свідчать про те, що вирішення демографічних питань все частіше стає на порядку денному як країн-членів Європейського Союзу, так і інших країн Європи. З появою негативних демографічних тенденцій європейські країни все більше акцентують на питаннях сім'ї, ставлячи її в центр уваги й усвідомлюючи її особливу роль у піднесенні

© Афанасьєва Ю. В., 2015

демографічного розвитку кожної країни окремо та Європейської Спільноти загалом. Саме політика підтримки сім'ї стає тим видом політики, який здатен вплинути на рівень народжуваності і фертильності, таким чином нівелюючи депопуляційні процеси, що і зумовлює актуальність дослідження.

Дослідженнями різних аспектів демографічних проблем займались Е. Лібанова, О. Лойко, І. Курас, С. Пирожков, С. Цапок. Демографічним аспектам сімейної політики та проблемам розвитку інституту сім'ї присвятили свої праці О. Аверіна, М. Ганслі, П. Макдональд, І. Прибиткова та ін. Особливості політики підтримки сім'ї в країнах-членах Європейського Союзу розглядаються в працях С. Блума, Д. Блума, А. Вебера, Д. Попеноє та ін. Однак розгляд інструментарію політики підтримки сім'ї у сфері державного регулювання демографічних процесів не знайшов свого відображення в працях вітчизняних і зарубіжних учених.

Метою роботи є аналіз інструментарію політики підтримки сім'ї як складової демографічної політики в деяких країнах Європейського Союзу для досягнення цілей демографічного розвитку.

Підвищення рівня народжуваності і фертильності стало одним з найактуальніших питань на порядку денному країн Європи протягом останніх десятиріч. Занепокоєння ситуацією помічається як з боку владних структур, так і серед широких верств населення. Уряди кожної країни намагаються знайти шляхи подолання депопуляційних процесів, які мають місце в третині країн Європейського Союзу.

Одним із інструментів державного регулювання демографічних процесів у країнах-членах Європейського Союзу є політика підтримки сім'ї, яка безпосередньо впливає на прийняття рішень на рівні сім'ї. Вона включає заходи, спрямовані на охорону дитинства, сприятливої для сім'ї політики зайнятості та ін. За допомогою цих інструментів країни-члени Європейського Союзу досягають цілей демографічного розвитку відповідно до своїх пріоритетів.

Науковці виділяють шість категорій цілей політики підтримки сім'ї:

1.Компенсація сім'ям витрат на дитину (дітей) з метою вирівнювання рівня життя сімей з дітьми та сімей без дітей.

2.Зменшення рівня бідності, з якою стикаються сім'ї з дітьми.

3.Підвищення добробуту дітей, їх пізнавальний та соціальний розвиток.

4.Підтримка рівня фертильності.

5.Підвищення показників жіночої зайнятості, створення балансу між роботою та сімейним життям.

6.Підвищення гендерної рівності, як з точки зору опіки за дітьми, так і стосовно результатів на ринку праці [8, p. 27].

Ці цілі та їх важливість змінюються від країни до країни залежно від пріоритетів, які ставить перед собою та чи інша держава.

З ідеологічної точки зору серед європейських дослідників відбуваються дебати щодо того, чи повинна держава втручатися в рішення, які приймає сім'я. У результаті іноді дуже важко визначити, чи є заохочення сімей народжувати більше дітей метою певної політики, чи це може бути лише результатом приватних бажань.

У нашому досліджені ми проаналізуємо різні інструменти цієї політики на прикладі таких країн, як Німеччина, Велика Британія, Швеція та Франція. Такий аналіз надасть можливість, по-перше, виявити ті чи інші пріоритети кожної з обраних країн у їхньому шляху до сталого демографічного розвитку; по-друге, окреслити всі існуючі інструменти державного регулювання демографічних процесів у країнах Європи для подальшого визначення тих, які доцільно використати в Україні під час формування й реалізації стратегії демографічного розвитку.

Вибір таких країн, як Німеччина, Велика Британія, Швеція обумовлений тим, що вони є класичним прикладом консервативно-корпоративістської, неоліберальної та соціал-демократичної моделі держави добробуту відповідно (за Еспінг-Андерсеном). Франція є унікальною країною в тому сенсі, що завдяки комплексу заходів із підтримки сім'ї в рейтингу країн-членів Європейського Союзу за рівнем фертильності піднялась із передостанньої позначки на другу.

Німеччина і Франція є представниками одного типу держави добробуту, проте їхня політика підтримки сім'ї є різною. Відповідно до ESSPROSS (Бази даних Євростату щодо витрат на соціальний захист) існує три категорії інструментів політики підтримки сім'ї:

1) грошова допомога як виплати у випадку відпусток по догляду за дитиною;

2) грошова допомога як готівкова підтримка сімей, компенсація витрат, пов'язаних із вихованням дитини;

3) натуральна допомога [8, p. 40].

Розглянемо як розподіляються витрати на сім'ю в цих країнах Європи за трьома основними компонентами: грошова допомога, натуральна допомога та податкові знижки (рис. 1).

Порівняльний аналіз застосування трьох категорій інструментів політики підтримки сім'ї у Франції і Німеччині дозволяє стверджувати, що при однаковому наборі інструментів їхня кількість і відповідність цілям політики підтримки сім'ї в кожній з цих країн є різною. Так, якщо у Франції більше ніж десять різних видів допомоги сім'ям з дітьми, то в Німеччині їх майже вдвічі менше.

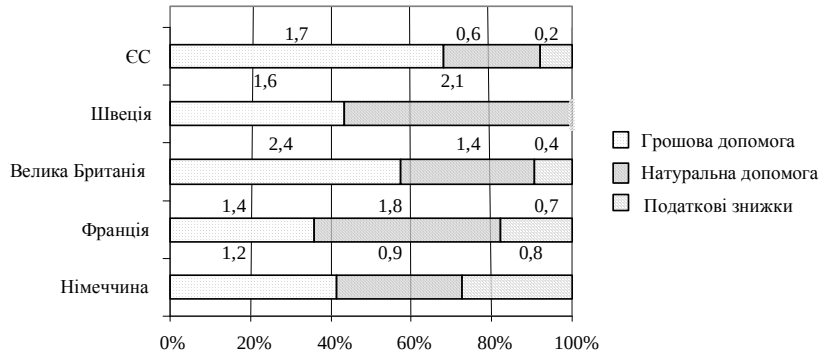


Рис. 1. Розподілення витрат на сім'ю по компонентах в обраних країнах Європи (у % від ВВП), 2013 р.

Слід зазначити, що в обох країнах уся сукупність інструментів відповідає шістьом зазначеним цілям політики підтримки сім'ї, проте в пропорційному відношенні вони різні в кожній країні.

Така відмінність пов'язана як із пріоритетами кожної країни, так і з історично сформованими в суспільстві соцієтальними цінностями, зокрема із ставленням до жінки. У Франції жінка розглядається однаково у двох іпостасях – як матір і як працівник, у той час як у Німеччині жінці відводиться перш за все роль матері. Політика підтримки сім'ї в Німеччині спирається на традиційну модель одного годувальника. Майже всі інструменти політики Німеччини здебільшого відповідають цілям, пов'язаним із захистом фінансової стабільності сім'ї та підвищенням добробуту дітей, їх пізнавального та соціального розвитку, залишаючи поза увагою сприяння жінкам з дітьми вести активну трудову діяльність. Крім того, робота центрів з опіки за дітьми та ранньої освіти, яка не збігається із часами роботи працюючої людини, та нерозвиненість інфраструктури таких закладів унеможливлює вихід жінки на роботу навіть на неповний робочий час. Жінки в таких умовах можуть максимально присвятити себе вихованню та опіці за дітьми. Однак, як показує статистика, рівень фертильності у жінок в Німеччині є дуже низьким (рис. 2).

Франція – це єдина серед країн Європейського Союзу, де політика підтримки сім'ї є чітко вираженою і законодавчо закріпленою. Науковці називають Францію країною із «парадоксом фертильності», під чим вони розуміють «комбінацію «дуже непоганої» фертильності, порівняно з іншими країнами Європи, з високим рівнем економічної активності жінок-матерів» [5, p. 245] (тут і далі переклад наш. – *Ю. А.*). Уряд Франції всебічно підтримує сім'ї, особливо багатодітні, завдяки

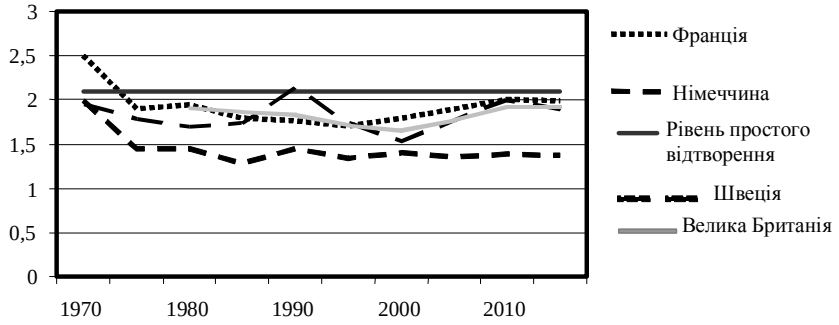


Рис. 2. Динаміка змін рівня фертильності в деяких країнах Європи

широкому і диференційованому набору інструментів на основі соціальної моделі двох годувальників. Політика підтримки сім'ї в основному проводиться на державному рівні, проте питання створення центрів із дитячої опіки та ранньої освіти належить до прерогативи місцевого рівня. Більш того, уряд щороку пропонує податкові стимули приватним підприємствам, які надають пропозиції та шляхи вирішення проблем працівників-батьків.

Важливим інструментом підтримки інституту сім'ї у Франції стала розвинена система центрів з опіки та виховання дітей. Уряд Франції щороку виділяє значну частину коштів на створення додаткових місць в яслах. Це дозволяє одночасно вирішувати декілька важливих проблем: можливість для жінок поєднати професійну діяльність із материнством та можливість фінансової забезпеченості. Матеріальна підтримка сімей з дітьми разом із виваженою сприятливою для сім'ї політикою зайнятості зумовлює те, що проблема народження дітей у французів не асоціюється з неспроможністю впоратись із можливими витратами на дитину, як це відбувається в Німеччині. Крім того, розвиненість системи опіки за дітьми, яка є незалежною від доходу, підтверджує, що у Франції діє гібридна модель соціальної політики, в якій поєднані ознаки консервативного і соціал-демократичного типів держави добробуту. Саме це і зумовлює високий рівень зайнятості серед жінок з дітьми у Франції (рис. 3) при збереженні тенденції збільшення рівня фертильності, що позитивно впливає на демографічний розвиток країни.

Класичним представником соціал-демократичної моделі держави добробуту вважається Швеція. Характерною рисою політики підтримки сім'ї Швеціє є те, що в цій країні, як у Франції, панує модель двох годувальників, а отже, вона сприяє високому рівню зайнятості серед жінок, що свідчить про її тісний зв'язок із політикою зайнятості.

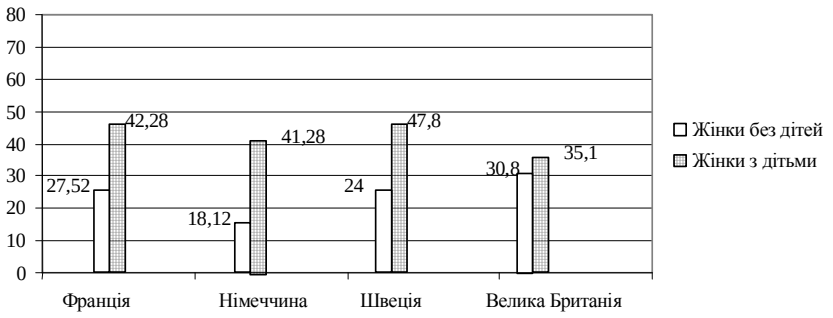


Рис. 3. Зайнятість жінок у країнах Європи, 2013 р.

Проте, на відміну від Франції, традиційною рисою цієї політики є заохочення обох батьків до того, щоб нести відповідальність за дітей. Тому політика підтримки сім'ї в цій країні є тісно пов'язаною з гендерною політикою разом з вагомими принципами індивідуалізації і гендерної рівності. Крім того, політика охорони репродуктивного здоров'я є фундаментальною складовою політики підтримки сім'ї. Різні види інструментів, серед яких статева освіта, доступ до контрацепції та легалізація абортів, сприяють плануванню сім'ї.

На відміну від Франції і Німеччини, політика підтримки сім'ї у Швеції не є націленою на сім'ю як на єдине ціле. В інших країнах Європи адресатом різних видів допомог є сім'я, тоді як у Швеції «діти є головними реципієнтами допомог, які націлені на поліпшення їхнього добробуту та особистого статусу поза межами шлюбу» [4, с. 452]. Це пояснює те, що всі інструменти політики підтримки сім'ї у Швеції, які також відповідають трьом вищезазначеним категоріям допомог сім'ям з дітьми, спрямовані на досягнення двох основних цілей політики – підвищення добробуту дітей і їхнього пізнавального й соціального розвитку та надання можливості жінкам поєднувати роботу із сімейним життям.

Як і в усіх країнах ЄС у Швеції існує декретна відпустка та відпустка по догляду за дитиною, проте в цій країні батьки мають можливість розподілити таку відпустку на певні етапи, займаючись вихованням дитини по черзі. Це, на думку дослідників [1, с. 134; 2, с. 4; 6, с. 182], позитивно впливає на кар'єрне зростання як чоловіка, так і жінки, а також асоціюється із більш тривалим часом, витраченим на виховання дитини, та сімейною стабільністю. Більш того, після проведення у 2008 р. реформи політики підтримки сім'ї у Швеції було запроваджено бонус із гендерної рівності, який передбачався для батьків, які розподіляли між собою відпустку по догляду за дитиною більш рівномірно.

Щодо надання сім'ям з дітьми податкових канікул або привілеїв, то така практика не знайшла свого виразу у Швеції. Однак реформа зумовила впровадження податкової знижки на домашні послуги.

Важливим інструментом політики підтримки сім'ї у Швеції, який дозволяє підвищити освітній та пізнавальний добробут дітей, є опіка за дітьми. Вона надається як державою, так і приватними й громадськими організаціями (благодійними, неприбутковими і прибутковими організаціями). Відповідно до звіту Організації економічного співробітництва і розвитку шведська політика з опіки за дітьми відповідає двом цілям, а саме: надання можливості батькам поєднати роботу із сімейним життям; підтримка і сприяння розвитку та навчання дитини, а також забезпечення гідних умов для виховання дитини, які є сприятливими для її добробуту [7]. У Швеції існують програми з опіки раннього дитинства та навчання. Відповідно до цієї програми держава відшкодовує за навчальні послуги та послуги з опіки за дітьми дошкільного віку від 1 % до 3 % від доходу сім'ї, що становить 17 % усієї вартості таких послуг. Таким чином, держава проводить політику гарантування місця кожній дитині від народження до 7 років у цих центрах. Питаннями впровадження такого інструменту займаються муніципалітети.

Таким чином, можна зробити висновок, що зміни рівня фертильності (див. рис. 2), які спостерігаємо за останні півсторіччя у Швеції, тісно пов'язані з економічною ситуацією в країні.

Неоліберальна модель держави добробуту, представником якої вважається Велика Британія, характеризується, як і Німеччина, моделлю одного годувальника. Важливим кроком політики підтримки сім'ї, результатом якого стало підвищення рівня фертильності, було використання таких інструментів, як поступове збільшення державних витрат на безкоштовну освіту та опіку за малими дітьми, залучення організацій із приватного сектору до надання таких послуг; державна допомога малозабезпеченим сім'ям шляхом надання податкових кредитів працюючих сімей (кредити надаються працюючим особам із низьким доходом, бездітним парам та працюючим батькам з малими дітьми); збільшення тривалості декретних відпусток та підняття виплат [3, с. 69].

Уся сукупність інструментів політики підтримки сім'ї у Великій Британії в кращих традиціях лібералізму має за мету надання такої підтримки сімей з дітьми з боку держави, щоб діти були забезпечені мінімальним рівнем добробуту. Дитина у Великій Британії розглядається як особистість, індивідуальність зі своїми власними правами, яка заслуговує добробуту.

Останні роки Велика Британія постійно реформує існуючу систему дитячої підтримки. Так, крім допомоги, яка надається всім дітям незалежно від доходу батьків та їхнього статусу на ринку праці, уряд запровадив допомогу розлученим батькам із дітьми та допомогу самотнім

батькам із дітьми. Ще одним фінансовим інструментом є допомога непрацюючим батькам-одинакам із дітьми до 5-років. У разі якщо працездатні батьки-одинаки не можуть знайти роботу, вони подають заявку на отримання допомоги з пошуку роботи, у разі непрацездатності та хвороби – заявку на отримання допомоги по безробіттю.

Крім зазначених видів фінансової підтримки, держава пропонує допомогу при народженні дитини, декретну відпустку. Проте жінка може взяти як декретну допомогу від роботодавця, так і державну декретну допомогу. Умови отримання обох видів допомоги і розмір виплат є приблизно однаковими.

На відміну від Швеції, у Великій Британії запроваджено два види податкових кредитів: дитячий податковий кредит та робочий податковий кредит. Обидва види кредитів надаються сім'ям з дітьми, незалежно від того, працюють батьки чи ні. Рівень кредиту є прямо пропорційним доходу сім'ї.

Отже, вищезазначеними заходами уряд досягає мету фінансової стабільності сім'ї, хоча й на мінімальному рівні порівняно з країнами консервативної і соціал-демократичної моделей добробуту, і мету підтримки базового рівня добробуту дітей.

Ще одним напрямом політики підтримки сім'ї у Великій Британії є збалансування зайнятості із сімейним життям для жінок, що є запозиченням із скандинавської моделі політики підтримки сім'ї. Для цього виявилась необхідність, по-перше, створити мережу закладів для дітей дошкільного віку, а по-друге, сприяти тому, щоб чоловіки взяли частину обов'язків із виховання дітей на себе.

Отже, єдиним засобом боротьби з бідністю у Великій Британії вважається забезпечення зайнятості для кожного та підтримка мінімального рівня добробуту дитини, що виражається в обраному урядом інструментарії політики підтримки сім'ї. Проте варто зауважити, що всі зазначені цілі та заходи їх досягнення у Великій Британії не можна назвати пронаталістськими. Приклад цієї країни для дослідників вважається цікавим з точки зору неоправданого підвищення рівня фертильності. Результати дослідження Офісу національної статистики щодо причин впливу на рівень фертильності у Великій Британії доводять, що основним чинником негативного впливу на рівень фертильності є підвищення рівня освіти серед жінок. Падіння цього показника не є прямо пов'язаним з економічною ситуацією та рівнем імміграції [3, с. 65]. Проте заходи політики підтримки сім'ї, які самі по собі не були спрямовані на підвищення рівня фертильності, мали неочікуваний позитивний ефект на кількість народжених дітей на одну жінку (див. рис. 2).

У результаті проведеного аналізу різноманітних інструментів політики підтримки сім'ї в країнах-членах Європейського Союзу

можна зробити такі висновки. Кожна досліджена країна має власний набір інструментів політики підтримки сім'ї відповідно до поставлених цілей та пріоритетів демографічного розвитку. Відповідно, цілі досліджуваної політики різняться. У деяких державах ЄС спостерігається прямий зв'язок між розміром соціальних допомог і виплат та рівнем фертильності, в інших – він є менш явним. Тому є країни, де політика підтримки сім'ї відіграє головну роль, а є – де другорядну, поєднану з іншим видом політики, наприклад політикою зайнятості (Швеція) або з політикою, спрямованою на підвищення рівня добробуту (як у випадку Великої Британії). Це дозволяє дійти висновку, що лише комбінація різних видів політики та заходів, спрямованих на досягнення кінцевої мети, може сприяти уповільненню процесу зниження рівня фертильності, таким чином сприяючи розвитку інституту сім'ї як основного джерела відтворення населення для досягнення мети демографічного розвитку.

Список використаних джерел

1. **Duvander A.** Gender Equality and Fertility in Sweden: A Study on the Impact of the Father's Uptake of Parental Leave on Continued Childbearing / A. Duvander, G. Andersson // Marriage and Family Review. – 2006. – № 39. – P. 121 – 142.
2. **Duvander A.** Family Policy in Sweden : An Overview / A. Duvander. – Stockholm : SUDA, 2008. – 18 p.
3. **Low** Fertility in Europe. Is There Still Reason to Worry? / [S. Hoorens, J. Clift, L. Staetsky et al.]. – Santa Monica : RAND Europe, 2011. – 99 p.
4. **Kaufmann F. X.** Politics and Policies Towards the Family in Europe / F. X. Kaufmann, H. J. Schulze // Family Life and Family Policy in Europe. – 2002. – Vol.12. – P. 419 – 490.
5. **Letablier M. T.** Fertility and Family Policies in France / M. Letablier // Journal of Population and Social Security. – 2003. – Vol. 1. – P. 245 – 261.
6. **Olah L. Sz.** Gendering Fertility : Second Births in Sweden and Hungary / L. Sz. Olah // Population Research and Policy Review. – 2003. – № 22. – P. 171 – 200.
7. **Starting** strong: early childhood education and care. Twelve nation thematic review on early childhood education and care : (Conference co-organised by OECD, the Ministry of Education and Science in Sweden and the Swedish National Agency for Education, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Stockholm, 2001). – Access mode : www.oecd.org/edu/school/2535215.pdf.
8. **The Costs** of Raising Children and the Effectiveness of Policies to Support Parenthood in European Countries : A Literature Review : (A Report to the European Commission) / M.-T. Letablier, A. Luci, A. Math, O Thevenon : European Commission, 2009. – 164 p. – Access mode : europa.eu/epic/docs/eu_report_cost_of_children_final_11-05-2009.pdf.

Надійшла до редколегії 13.02.15

УДК 351

Анна ПОДП'ЯТНІКОВА
Національна академія державного управління при Президентові України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

Владислав ОЛЬМЕЗОВ
Донецький державний університет управління

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТРАНЗИТНОГО ПОТЕНЦІАЛУ УКРАЇНИ

Аналізується діюче правове забезпечення України у сфері транзиту. Доводиться, що на розвиток транзитного потенціалу впливає міжнародне та національне законодавство, а нормативно-правове забезпечення у сфері транзиту представлено господарським, транспортним, митним, податковим, міжнародним правом. Пропонуються напрями вдосконалення правового забезпечення розвитку транзитних перевезень.

Ключові слова: транзитний потенціал, правовий механізм, державне регулювання, кодекс, закон.

Анна Подпятникова, Владислав Ольмезов. **Правовое обеспечение государственного регулирования развития транзитного потенциала Украины**

Анализируется действующее правовое обеспечение Украины в сфере транзита. Доказывается, что на развитие транзитного потенциала влияет международное и национальное законодательство, а нормативно-правовое обеспечение в сфере транзита представлено хозяйственным, транспортным, таможенным, налоговым, международным правом. Предлагаются пути усовершенствования правового обеспечения развития транзитных перевозок.

Ключевые слова: транзитный потенциал, правовой механизм, государственное регулирование, кодекс, закон.

Anna Podpiatnikova, Vladyslav Olmezov. **Legal support of state regulation of the development of Ukraine transit potential**

The current legal system in Ukraine in transit is analyzed. It is shows that the development of transit potential influence international and national legislation, and regulatory support in transit represented the economic, transport, customs, taxation, international law. Directions of improvement of legal support of transit are proposed.

Key words: transit potential, law mechanism, state regulation, codex, law.

На соціально-економічне благополуччя громадян України впливають умови, які створюються державою для розвитку всіх сфер із метою забезпечення людей робочими місцями, гідною заробітною платою та умовами життєдіяльності. Україна має вигідне географічне положення, що створює передумови для розвитку транзитного

© Подп'ятнікова А. Я., Ольмезов В. О., 2015

потенціалу. Його ефективна реалізація активізує зростання надходжень до Державного бюджету України, формування позитивного міжнародного іміджу країни. Прискорене збільшення обсягів міжнародної торгівлі між Європою та Азією обумовлює можливість проходження значних транзитних потоків територією нашої держави. Концептуально низький рівень реалізації транзитного потенціалу вимагає формування загальнодержавної політики в цій сфері із застосуванням науково обґрунтованих заходів.

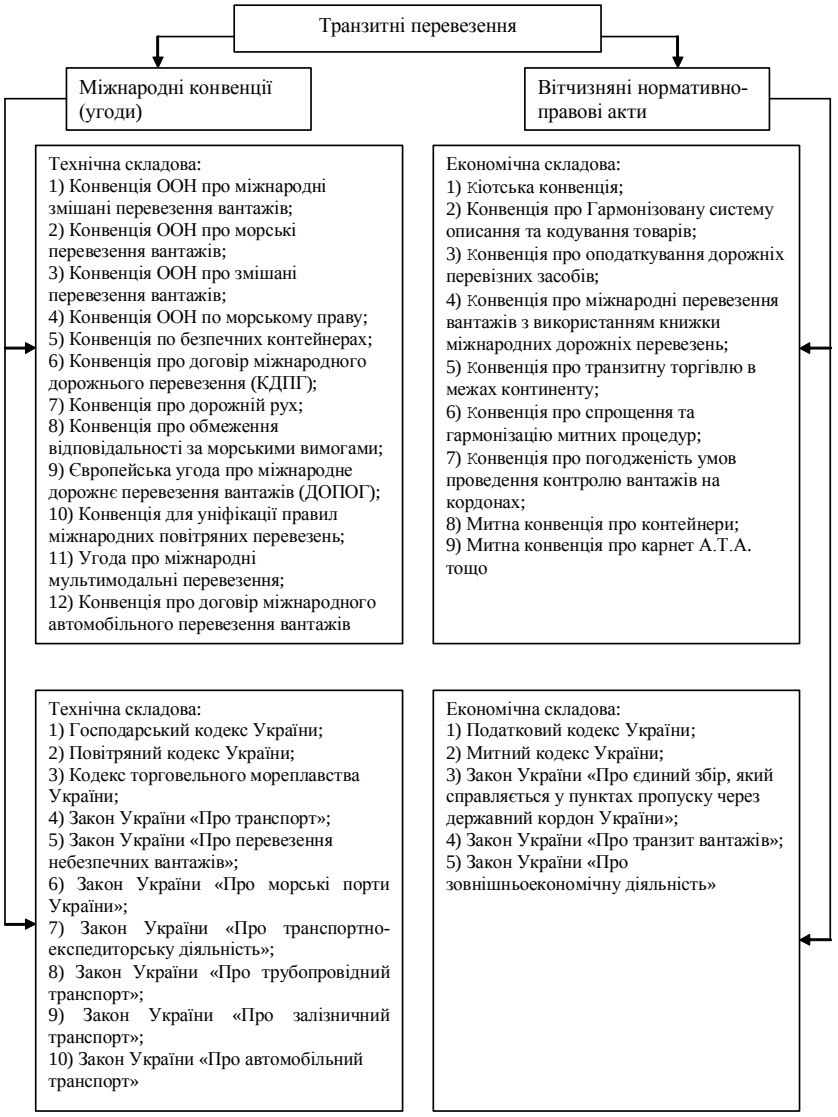
Вагомий внесок у формування теоретичних засад системи державного регулювання та розвитку науки державного управління зробили В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Ю. Битяк, Б. Колесніков, Н. Липовська, Т. Маматова, Н. Нижник, С. Серьогін, І. Хожило, Ю. Шаров. Розвиток механізмів державного регулювання у сфері транспортного забезпечення як складової розвитку транзитного потенціалу розглядали В. Ковальов, С. Матійко, М. Погребицький, Р. Сущенко, А. Ткаченко, Д. Тимоха. Питанню підвищення реалізації транзитного потенціалу України в транспортному аспекті присвячені роботи А. Новікової, А. Пасічника, С. Пирожкова, Д. Прейгера; а в економічному – Т. Блудової, А. Липинської, О. Мініної, Н. Ткаченко. Необхідність аналізу правового забезпечення зумовлена зменшенням обсягів транзитних перевезень територією України. Про актуальність вивчення правового регулювання свідчить і той факт, що в нашій державі залишаються не розробленими програмні документи, спрямовані на розвиток транзитного потенціалу. М. Шелухін, здійснюючи правовий аналіз, здебільшого акцентує увагу на розвитку залізничних транзитних перевезень [9]. Усе це актуалізує потребу застосування системного підходу до дослідження правового забезпечення у сфері транзиту.

Метою статті є на основі аналізу нормативно-правового забезпечення розвитку транзитного потенціалу визначення напрямів його вдосконалення.

Наша держава, створюючи сприятливі умови для реалізації транзитного потенціалу, повинна вдосконалювати правові умови, оскільки вони визначають права та обов'язки учасників транзитних відносин, регламентують їх поведінку. Досконалість правового забезпечення безпосередньо впливає на обсяги транзитних перевезень територією України, що потребує концентрації уваги на правовому механізмі державного регулювання розвитку транзитного потенціалу. У нашій державі він представлений міжнародними договорами, міждержавними угодами, конвенціями, кодексами, законами, розпорядженнями, постановами, указами тощо. Правове забезпечення у сфері транзиту охоплює транспортно-експедиторську, логістичну, економічну складові, діяльність державних органів тощо. В Україні ратифіковано багато міжнародних конвенцій, в транспортному напрямку: Конвенцію про

міжнародні змішані перевезення, Конвенцію про морські перевезення вантажів, Конвенцію по морському праву, Конвенцію про договір міжнародного дорожнього перевезення тощо. Наведено класифікацію нормативно-правових актів у сфері транзитних перевезень (рисунок).

Класифікація нормативно-правових актів України у сфері транзиту



Правове забезпечення у сфері транзиту можна поділити на міжнародне та національне, що, у свою чергу, складається з технічної та економічної складової. Технічна складова регламентує процес організації та здійснення транзитного перевезення, у тому числі територією України, а економічна – визначає порядок сплати платежів, можливість спрощення перетину митного кордону. Усе нормативно-правове забезпечення також можна класифікувати за різними ознаками:

1) за місцем прийняття: наддержавні (міжнародні конвенції, договори) та національні (закони України, постанови, розпорядження);

2) за сферою впливу: основні – стосуються безпосередньо транзиту вантажів територією нашої держави (Закон України «Про транзит вантажів»); забезпечувальні – регламентують функціонування певного виду транспорту або певну діяльність (Земельний кодекс, Кодекс адміністративного судочинства України, Цивільний процесуальний кодекс, Кодекс законів про працю, Кодекс про адміністративні правопорушення тощо).

У Господарському кодексі України визначені основні засади перевезень вантажів територією України. Суб'єктами відносин є перевізники, вантажовідправники та вантажоодержувачі. Транспортна експедиція розглядається як допоміжний вид діяльності, пов'язаної з перевезенням вантажів. Кодексом регламентуються права та обов'язки суб'єктів відносин: під час приймання вантажу до перевезення, одержання його в пункті призначення, зміни умов перевезення та плати за перевезення вантажів, акцентується увага на відповідальності перевізника за прострочення доставки вантажу, втрату, нестачу, пошкодження та порядок вирішення спорів щодо перевезень тощо [2].

У правових актах підкреслюється необхідність розвитку транзитного потенціалу України. Так, у Митному кодексі акцентується увага на необхідності сприяння транзиту. Підсумовуючи, можна зробити висновок, що в нормативних актах зазначається необхідність підвищення реалізації транзитного потенціалу. У ст. 1 Конституції України закріплено, що Україна є правовою державою, яка дотримується всіх нормативних актів [3]. Проте в Україні спостерігається низький рівень реалізації транзитного потенціалу [8].

Майже відразу після проголошення незалежності було прийнято Закон України «Про транзит вантажів», у якому визначено, що регулювання діяльності державних органів влади у сфері транзиту здійснює Кабінет Міністрів України, а координацію діяльності учасників транзиту – центральний орган виконавчої влади в галузі транспорту, тобто Міністерство інфраструктури [7]. У нашій державі діють й інші нормативні акти: «Про транспортно-експедиційну діяльність», «Про транспорт», «Про залізничний транспорт», «Про

автомобільний транспорт» тощо. Ці закони стали правовою основою транзитних перевезень територією України. На розвиток транзитного потенціалу також впливають й інші нормативно-правові акти. Зокрема, слід відзначити ті, що стосуються залучення інвестицій та сплати податків. Серед них закони України «Про інвестиційну діяльність», «Про іноземні інвестиції», «Про концесії», «Про державно-приватне партнерство», «Про джерела фінансування дорожнього господарства України», «Про податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів», «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» тощо.

Для розвитку транзитного потенціалу Верховна Рада України прийняла Комплексну програму утвердження України як транзитної держави на 2002 – 2010 рр. та Програму розвитку міжнародних транспортних коридорів на 2006 – 2010 рр. Результати виконання Комплексної програми утвердження України як транзитної держави залишились офіційно не оприлюдненими. У 2011 р. колегія Рахункової палати підвела підсумки виконання Програми розвитку міжнародних транспортних коридорів та дійшла висновку, що вона виконана на 2,5 % від планового обсягу [10]. Реалізація програми сприяла б прискоренню інтеграції України з країнами ЄС та збільшенню обсягів транзитних перевезень територією України, чого врешті не було досягнуто. Так, створення транспортних коридорів, як одного з напрямів підвищення реалізації транзитного потенціалу, спричинить зростання ВВП України на 5 % [1]. Отже, найближчим завданням уряду має стати перегляд нереалізованих завдань попередньої програми з урахуванням сьогоденних пріоритетів та потреб для розробки програми розвитку міжнародних транспортних коридорів до 2020 р.

Недофінансування програм, пов'язаних із розвитком транзитних перевезень в Україні, є однією з причин їх невиконання. На будівництво транспортної інфраструктури використовуються кошти державного і місцевих бюджетів та підприємств транспорту, а також залучаються добровільні внески підприємств і організацій усіх форм власності та громадян. Передбачається фінансування будівництва, утримання та реконструкції транспортної інфраструктури за державні та приватні кошти. Незважаючи на те що в Україні передбачені різні форми фінансування розвитку транспортної інфраструктури, основним джерелом залишається Державний бюджет України. Як правило, у ньому передбачаються кошти на ремонт існуючої мережі доріг. Проте у 2014 р. в «Укравтодорі» не було взагалі коштів на ямковий ремонт.

Водночас для організації та здійснення транзиту необхідно мати чималу кількість документів. Це, зокрема, комерційний рахунок, у якому вказується сума, що підлягає сплаті, базисні умови поставки,

спосіб оплати; транспортна накладна (або залізнична накладна, або авіанакладна (квитанція повітряного сполучення), або автодорожня накладна, або коносамент); страхові документи (страхові поліси та страхові сертифікати). До того ж необхідно підготувати пакет документів для перетину митного кордону. Проблему великої кількості документів можна вирішити шляхом переходу на єдину сумісну інформаційну систему, яку могли б застосовувати державні та приватні організації.

В Україні залишаються невирішеними такі загальнодержавні проблеми: відсутня єдина державна транзитна політика, низька якість транзитних перевезень, українське законодавство не адаптоване до європейського. Усе це стримує розвиток транзиту, перешкоджає становленню України як транзитної держави і призводить до того, що державний бюджет щорічно не доотримує близько 2,5 млрд дол. США [10].

Упровадження підходів логістики в перевізний процес є невід'ємною умовою його ефективної реалізації. їх застосування в діяльності транспортних підприємств дозволяє зменшити вартість перевезення, забезпечити доотримання строків перевезення, більш зважено використовувати наявні ресурси. У Транспортній стратегії України на період до 2020 р. згадується про необхідність створення мережі взаємопов'язаних логістичних центрів та мультимодальних терміналів у найбільших транспортних вузлах, пунктах пропуску через державний кордон. Проте залишаються нерозробленими механізми їх упровадження. В Україні для розвитку логістики необхідно розробити закон про логістичну діяльність.

Розвиток транспортно-експедиторської діяльності в нашій державі є неодмінною умовою розвитку транзитних перевезень. Надання послуг з транспортного експедирування регламентується Законом України «Про транспортно-експедиційну діяльність». У цьому законі визначаються в загальному вигляді права та обов'язки експедитора і клієнта; порядок страхування вантажів, відповідальність експедитора і клієнта в процесі організації та здійснення перевезення. В Україні до 2005 р. діяла Постанова Кабінету Міністрів України «Про транспортно-експедиційне обслуговування зовнішньоторговельних та транзитних вантажів», у якій визначалися умови надання транспортно-експедиційних послуг у сфері транзиту. Сьогодні залишається маловрегульованим питання про права та обов'язки експедиторів, перевізників, вантажовідправників та вантажоодержувачів на законодавчому рівні. Усе вищенаведене обумовлює потребу в розробленні правил надання транспортно-експедиційних послуг. Загалом послуги у сфері транзиту можуть надаватися вітчизняними та закордонними організаціями.

Податкова система України відіграє значну роль у збільшенні обсягів транзитних перевезень, оскільки, з одного боку, вона забезпечує державний бюджет додатковими надходженнями, створюючи сприятливий податковий клімат для роботи підприємств сфери транзиту, а з іншого – заохочує перевізників, експедиторів, вантажовідправників до здійснення транзитних перевезень територією України. Правове забезпечення в податковій сфері може сприяти розвитку транспортної інфраструктури, транспортно-експедиторської та логістичної діяльності, розширенню переліку супутніх сервісних послуг, збільшенню інвестицій у розвиток транспортної інфраструктури. Транзит територією України здійснюється без сплати митних платежів та без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

У митному кодексі України визначені строки транзитних перевезень територією України: для автомобільного транспорту – 10 діб (у разі переміщення в зоні діяльності одного митного органу – 5 діб); залізничного транспорту – 28 діб; авіаційного транспорту – 5 діб; морського та річкового транспорту – 20 діб; трубопровідного транспорту – 31 доба; трубопровідного транспорту з перевантаженням на інші види транспорту – 90 діб [3, ст. 95; 4]. З дозволу митного органу надається право здійснити перевантаження транзитних товарів з одного транспортного засобу на інший. Перевантаження також може бути здійснене без дозволу митного органу, без порушення митних пломб та інших засобів забезпечення ідентифікації, але з попереднім інформуванням митного органу [4].

Отже, Митним кодексом України та Податковим кодексом України регулюються умови перетину митного кордону, визначається необхідність сплати податків, зборів та деталізуються випадки від їх звільнення.

Незважаючи на існуюче нормативно-правове забезпечення, на нашу думку, сучасна правова база не відповідає потребам розвитку транзитних перевезень, що пов'язано: з недостатнім моніторингом чинної нормативно-правової бази; неузгодженістю цілей та завдань; недосконалою визначеністю прав та обов'язків клієнта та експедитора/перевізника; непослідовним та хаотичним прийняттям нормативно-правових актів, без відповідної експертизи, а прийняті – не виконуються в повному обсязі [9].

До березня 2013 р. діяла Міжвідомча комісія з питань транспортних коридорів та транзитної політики як постійно діючий орган при Кабінеті Міністрів України [6]. Комісія сприяла проведенню державної технічної, економічної, фінансової політики щодо розвитку транзитного потенціалу України, створенню національної мережі міжнародних транспортних коридорів, входження їх до міжнародної транспортної системи [5].

Сьогодні в державі відсутня єдина система управління транзитними перевезення, оскільки немає єдиного органу, який би здійснював державне регулювання сфери транзитних перевезень. Зокрема, згідно з Законом України «Про транзит вантажів» координацію діяльності учасників транзиту здійснює центральний орган виконавчої влади в галузі транспорту, тобто Міністерство інфраструктури України. Розвиток транзитного потенціалу з боку держави потребує контролю, прогнозування, аналізу діючого законодавства, внесення пропозицій щодо його вдосконалення, упровадження гнучкої тарифної політики на перевезення тощо. Ураховуючи, що в Україні фінансово-економічна криза, ми все ж таки пропонуємо створити в Міністерстві інфраструктури України такий структурний підрозділ, як департамент методології управління транзитними перевезеннями, який, у свою чергу, буде складатися з трьох управлінь: управління правової роботи, управління фінансово-економічної роботи, управління маркетингових комунікацій.

Управління правової роботи транзитних перевезень повинно займатися аналізом діючого правового забезпечення у сфері транспорту, логістики та сприяння розвитку міжнародних транспортних коридорів; вивченням зарубіжного досвіду та імплементацією найкращих практик у перевізний процес; розробленням стратегій та проектів нормативно-правових актів, пов'язаних із розвитком транзитних перевезень. Основними завданнями управління фінансово-економічної роботи розвитку транзитних перевезень буде формування гнучкої тарифної політики; аналіз впливу податкової та митної політики на діяльність транспортних, логістичних організацій, підприємств мережі придорожнього сервісу; моніторинг надходжень до Державного бюджету України від реалізації транзитного потенціалу; стратегічне планування розвитку транзитних перевезень. До компетенції управління маркетингових комунікацій буде належати формування гнучкої державної політики, що забезпечить її адаптацію до мінливого зовнішнього середовища, за рахунок запровадження мотиваційних стимулів; створення позитивного міжнародного іміджу; сприяння запровадженню корпоративної соціальної відповідальності.

Вирішити проблему фінансування департаменту методології управління транзитними перевезеннями можна шляхом перегляду штатної чисельності працівників Міністерства інфраструктури України, проведення функціонального обстеження органу.

Для уникнення недоліків у нормативно-правовому забезпеченні потрібно: скоротити перелік документів, що регламентують транзитні перевезення; передбачити можливість оплати одночасно за весь комплекс послуг під час транзитних перевезень; посилити

відповідальність перевізника та експедитора за незбережені вантажі; спростити фінансову документацію транзитних перевезень; упровадити процедури оформлення документів на транзитні вантажі, процедури контрольно-перевірних операцій та встановлення їх часового нормативу; установити відповідальність працівників митниці за понаднормативний простій вагонів під час проведення митних операцій [9].

На нашу думку, удосконалення правового забезпечення повинно здійснюватися за двома напрямами: розробка та деталізація нормативно-правових актів України та розвиток міжнародного співробітництва у сфері забезпечення транзиту.

Розвиток транзитних перевезень регламентується міжнародними договорами, угодами, конвенціями та нормативно-правовими актами, прийнятими в Україні. Стан прийняття нормативно-правових актів потребує створення при Міністерстві інфраструктури України департаменту методології управління транзитними перевезеннями, до складу якого буде входити управління правової роботи, управління фінансово-економічної роботи та управління маркетингових комунікацій. Правова основа реалізації транзитного потенціалу є досить розгалуженою та охоплює різноманітні аспекти, проте вона потребує розроблення таких документів: програми розвитку міжнародних транспортних коридорів, закону про логістичну діяльність, правил надання транспортно-експедиторських послуг. Створення державою сприятливих організаційно-економічних умов з метою розвитку транзитного потенціалу має стати предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. **Вилкул А.** Создание транспортных коридоров через территорию Украины может обеспечить рост ВВП до 5 % / Александр Вилкул. – Режим доступа : www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246315082.

2. **Господарський** кодекс України від 16 січ. 2003 р. // Відом. Верховної Ради України. – 2003. – № 18 – 22.

3. **Конституція** України від 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

4. **Митний** кодекс України від 13 берез. 2012 р. // Відом. Верховної Ради України. – 2012. – № 44 – 48.

5. **Правове** регулювання транспортних коридорів в Європейському Союзі та Україні / [Андрєєнкова В. А., Григоров О. М., Дідик В. Г. та ін.] ; за заг. ред. В. Г. Дідика. – К. : Центр учб. л-ри, 2007. – 244 с.

6. **Про ліквідацію** деяких консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 берез. 2013 р. № 180. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/180-2013-%D0%BF.

7. **Про транзит** вантажів : Закон України від 20 жовт. 1999 р. № 1172-XIV // Відом. Верховної Ради України. – 1999. – № 51.

8. **Транспортна** стратегія України на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовт. 2010 р. № 2174-р. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2174-2010-%D1%80.

9. **Шелухин Н. Л.** Состояние правового обеспечения транзитных перевозок / Н. Л. Шелухин // Часопис Академії адвокатури України № 11 (2”2011). – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/e-journals/Chaau/2011-2/11snlotp.pdf.

10. **Як нищили** транзитний потенціал. – Режим доступу : www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/printable_article.

List of references

1. **Vilkul A.** Sozdanie transportnyih koridorov cherez territoriyu Ukrainyi mozhet obespechit rost VVP do 5 % / Aleksandr Vilkul. – Rezhim dostupa : www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246315082.

2. **Hospodarskyi** kodeks Ukrainy vid 16 sich. 2003 r. // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2003. – № 18 – 22.

3. **Konstytutsiia** Ukrainy vid 28 cherv. 1996 r. // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1996. – № 30.

4. **Mytnyi** kodeks Ukrainy vid 13 berez. 2012 r. // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2012. – № 44 – 48.

5. **Pravove** rehuliuvannia transportnykh korydoriv v Yevropeiskomu Soiuzi ta Ukraini / [Andrieienkova V. A., Hryhorov O. M., Didyk V. H. ta in.] ; za zah. red. V. H. Didyka. – K. : Tsentr uchb. l-ry, 2007. – 244 s.

6. **Pro likvidatsiiu** deiakykh konsultatyvnykh, doradchykh ta inshykh dopomizhnykh orhaniv, utvorenykh Kabinetom Ministriv Ukrainy : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13 berez. 2013 r. № 180. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/180-2013-%D0%BF.

7. **Pro tranzyt** vantazhiv : Zakon Ukrainy vid 20 zhovt. 1999 r. № 1172-KhIV // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1999. – № 51.

8. **Transportna** stratehiia Ukrainy na period do 2020 roku : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20 zhovt. 2010 r. № 2174-r. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2174-2010-%D1%80.

9. **Sheluhin N. L.** Sostoyanie pravovogo obespecheniya tranzitnyih perevozok / N. L. Sheluhin // Chasopys Akademii advokatury Ukrainy № 11 (2”2011). – Rezhym dostupu : www.nbuv.gov.ua/e-journals/Chaau/2011-2/11snlotp.pdf.

10. **Yak nyshchyly** tranzytnyi potentsial. – Rezhym dostupu : www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/printable_article.

Надійшла до редколегії 03.02.15

УДК 354:4.053.9

Владислав ЛАВРУХІН
Національна академія державного управління при Президентові України

НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Наводяться напрями модернізації механізмів соціального захисту населення. Унаслідок аналізу та узагальнення нормативно-правової бази, наукових праць вітчизняних та зарубіжних авторів щодо сучасного стану соціального захисту в Україні доводиться, що зазначена проблематика потребує подальшого ґрунтовного вивчення. Зазначається, що недостатньо розглянутим виявився цілий ряд питань державно-управлінського характеру, зокрема обґрунтування методологічних основ, розкриття сутності, тенденцій, форм, методів, інструментів, механізмів соціального захисту населення України в сучасних умовах.

Ключові слова: соціальний захист, соціальна політика, соціальне забезпечення, механізми соціального захисту, модернізація, державне управління.

***Владислав Лаврухин*. Направления модернизации механизмов социальной зашиты населения в Украине**

Приводятся направления модернизации механизмов социальной защиты населения. Вследствие анализа и обобщения нормативно-правовой базы, научных трудов отечественных и зарубежных авторов о современном состоянии социальной защиты в Украине доказывается, что указанная проблематика требует дальнейшего тщательного изучения. Отмечается, что недостаточно рассмотренным оказался целый ряд вопросов государственно-управленческого характера, в частности обоснование методологических основ, раскрытие сущности, тенденций, форм, методов, инструментов, механизмов социальной защиты населения Украины в современных условиях.

Ключевые слова: социальная защита, социальная политика, социальное обеспечение, механизмы социальной защиты, модернизация, государственное управление.

***Vladyslav Lavrukhin*. The directions of modernization mechanisms of social protection of the population in Ukraine**

The trends in the modernization of social protection of the population are given. The analysis and synthesis of legal, regulatory, scientific works of domestic and foreign authors on the current state of social protection in Ukraine proved that this subject requires further careful study. It is indicated that was not considered a number of state-administrative in nature, in particular the justification of the methodological foundations of the disclosure entity, trends, forms, methods, tools, mechanisms of social protection of population of Ukraine in modern conditions.

Key words: social protection, social policy, social security, social protection mechanisms, modernization, public administration.

© Лаврухін В. В., 2015

На всіх етапах історичного розвитку суспільства соціальний захист був індикатором громадянської позиції держави. Його ефективна організація є гарантом стабільності суспільства. Сьогодні головним принципом, який слід упроваджувати в життя, має стати намагання зробити все для того, щоб кожний, хто потребує допомоги, відчув увагу та підтримку з боку держави. Поширеною є думка про розвиток соціального захисту в умовах ресурсного дефіциту, при цьому зазначається, що дана сфера важким тягарем лягає на державний бюджет.

Існуюча система соціального захисту населення недостатньо ефективна і призводить до банкрутства держави, чиї фінансові можливості не відповідають соціальним зобов'язанням. Можна констатувати, що на сьогодні не забезпечується повною мірою виконання Конституції України, в якій Україна визначається як соціальна держава, адже відбувається суттєве зниження життєвого рівня основної маси населення.

Слід визнати, що зараз актуальною метою соціального захисту є виживання соціально-незахищених верств населення та першочерговий захист окремих категорій громадян (військовослужбовців, вимушених переселенців, постраждалих тощо). Як перспективну необхідно розглядати мету, яка відповідає міжнародним актам, ратифікованим нашою країною, згідно з якими кожен член суспільства має право на такий життєвий рівень, який необхідний для підтримки здоров'я й добробуту його самого та сім'ї, а також право на забезпечення його самого та сім'ї у випадку втрати засобів до існування з незалежних від нього причин.

Реформування соціального захисту визначено у Стратегії сталого розвитку – 2020 одним із першочергових пріоритетів. Незаперечним є факт необхідності вдосконалення механізмів соціального захисту для всіх груп населення. Визначення потенційних основних напрямів, структури і форм модернізації цих механізмів має досить актуальне теоретичне і практичне значення для сучасного етапу розвитку суспільства.

Теоретико-методологічні засади державного управління у сфері соціального захисту, його механізми, шляхи вирішення ключових питань реалізації соціальної політики досліджували українські вчені: В. Бакуменко, М. Білинська, Н. Борецька, Н. Власенко, О. Власюк, І. Гнибіденко, В. Гошовська, О. Дікова-Фаворська, І. Калачова, А. Колота, М. Кравченко, І. Курило, О. Лебединська, Е. Лібанова, В. Мамонова, О. Новікова, О. Палій, О. Піщуліна, А. Попок, Ю. Саєнко, В. Скуратівський, В. Трощинський, А. Халецька, І. Хожило та ін. Важливі аспекти формування та розвитку сучасної системи соціального захисту населення в Україні висвітлюються в роботах

Е. Гансової, С. Горбатюк, В. Єлагіна, О. Кілієвича, К. Міщенко, Я. Радиша, І. Розпутенка, О. Романюк, І. Солоненка, В. Толуб'яка, П. Шевчука, Н. Ярош та ін. Однак за всієї значущості цих досліджень вони здебільшого зосереджені на правових, економічних аспектах соціального захисту, залишаючи без розгляду саме модернізацію сформованих механізмів у цій сфері, що й обумовило вибір теми даного дослідження.

Метою статті є обґрунтування напрямів модернізації механізмів соціального захисту населення в Україні в сучасних умовах. Об'єкт дослідження – система соціального захисту населення. Предмет дослідження – модернізація механізмів соціального захисту населення в Україні.

Значна частина дослідників соціального захисту використовує інструментальний підхід і розглядає феномен соціального захисту в широкому та вузькому значеннях, визначаючи його перш за все як сукупність (систему, комплекс) якихось заходів, дій, програм, стратегій тощо, рідше – як систему гарантій (економічних, правових і соціальних, соціально-економічних, політичних та інших зобов'язань), систему суспільних відносин, політику або систему державної політики, обов'язок держави, суспільний механізм, соціальний інститут [1]. Ця система (комплекс, політика) в основному спрямована: на дотримання прав людини (соціальних та інших); забезпечення соціальних гарантій, гідного життя (якості життя) людини або окремих груп населення, задоволення потреб; підтримку доходів населення в особливих ситуаціях, створення умов самореалізації тощо. У такому контексті об'єктом соціального захисту зрештою є людина, зокрема її матеріальне або суспільне становище, незалежно від її статі, віку, національності і под., а також різні групи і спільноти. Таким чином, одна частина пропонованих на сьогодні визначень соціального захисту може належати тільки до історично обмежених періодів – наприклад: до індустріального періоду (суспільства), періоду капіталізму або соціалізму тощо, – а інша буде обмежена певними суб'єктно-об'єктними категоріями – державою, зайнятими, дітьми, інвалідами, жінками, людьми похилого віку та ін. [4].

Категоріальний статус соціального захисту підкреслює об'єктивність його існування як позачасового соціально-економічного й соціокультурного феномену. Аналіз різних підходів до розуміння категорії «соціальний захист населення» дозволяє зробити висновок про те, що трактується вона по-різному, а саме: підтримка індивіда в бідності (класичний підхід); вирішення суперечностей між багатством і бідністю, яке полягає в перерозподілі національного доходу від багатих до бідних верств населення (некласичний підхід); соціальне маневрування доходами шляхом підрівнювання доходів людини

впродовж усього її життя (кейнсіанський підхід); вирішення суперечностей між можливостями ринку і потребами населення; вирішення суперечностей між ефективністю суспільного виробництва і соціальною справедливістю (інституційний підхід); поєднання державно-стандартизованих (законодавчо закріплених і регламентованих) соціальних гарантій із забезпечення соціального самозахисту; розробка державою механізмів локалізації негативних тенденцій, які перешкоджають функціонуванню системи організації соціального захисту населення (податкових правових, інформаційних, адміністративних, соціально-політичних); сприяння органам місцевого самоврядування, громадським організаціям у розробці та реалізації соціальних програм [3].

Узагальнюючи теоретико-методологічні підходи до категорії «соціальний захист», автор визначає її як комплексну систему соціально-економічних відносин, що є складовою частиною соціально-економічної політики держави, націленої на підтримку матеріальної і духовної основи життєдіяльності громадян. Під стратегією соціального захисту розуміють: конкретні актуальні цілі, шляхи й методи їх досягнення в даних конкретних умовах. Соціальна політика ставить досить узагальнені цілі, які конкретизуються й актуалізуються в процесі стратегічного управління процесами соціального захисту населення. Стратегії соціального захисту можна класифікувати за чотирма ознаками, що характеризують їх цілі, джерела засобів, методи, організаційні структури. Найбільш адекватною для сучасних умов є активна гуманна стратегія соціального захисту населення.

На думку автора, комплексний механізм соціального захисту є сукупністю конкретно-історичної діяльності суб'єктів, об'єктів управління, суб'єктно-об'єктних відносин, результатів-втрат, що виникають у ході виконання об'єктивних соціально-економічних функцій із розвитку суспільства у сфері соціального захисту населення за всіма рівнями соціально-економічної системи. Принципове значення для соціального захисту й зокрема комплексного механізму має обіг модернізації соціального захисту, без якого неможливо визначити, яким чином функціонує механізм розвитку соціального захисту в часі. Обіг модернізації соціального захисту є об'єктивною категорією, яка існує на всіх етапах історичного розвитку [4]. За своєю сутністю цей механізм виконує такі соціально-економічні функції: відтворювальну, розподільчу, обліково-контрольну, стимулюючу, організаційно-управлінську.

Головна мета соціального захисту – раціональна організація соціально-економічних відносин, які сприяють гуманному саморозвитку й самозабезпеченню особистості. Особливе

методологічне значення має введення в теорію і практику формування соціального захисту повної структури витрат суспільства (бюджету соціального часу), які охоплюють корисні, даремні, шкідливі витрати, втрати і резерви для розвитку. Використання такого підходу дозволить у кожному конкретному випадку визначати найбільш оптимальну структуру, форми й методи соціального захисту. Взаємодія розвитку соціального захисту із соціально-економічним розвитком держави зрештою зводиться до забезпечення певних структурних перетворень і формування найраціональніших пропорцій між можливостями держави щодо задоволення прагнення населення до самореалізації і потребою населення в цій самореалізації.

На основі апріорного аналізу зарубіжного досвіду соціального захисту населення можна зробити такі висновки: у всіх розвинених країнах держава виконує провідну роль соціального захисту населення; соціальна політика держави пов'язана з політичним і соціально-економічним становищем у країнах з їх традиціями і національними особливостями; характерні для другої половини XX ст. тенденції екстенсивного зростання засобів витрачаються на соціальні потреби; у кінці XX ст. у ряді країн виявилися недоліки соціального захисту безробітних. Це і неадекватність розмірів допомог і термінів їх отримання, і малоефективна система професійного перенавчання, психологічної допомоги і под. Організація системи соціального захисту населення в ряді країн є громіздкою, витратною і недостатньо ефективною. Спостерігається тенденція до модифікації існуючих національних систем соціального захисту населення в бік збільшення їх ефективності [1].

Процес становлення й розвитку системи соціального захисту в Україні включає такі етапи: виникнення системи соціального захисту та соціального забезпечення (1990 – 1996 рр.), становлення української системи соціального захисту та соціального забезпечення (1996 – 2000 рр.), модернізація існуючої системи соціального захисту та соціального забезпечення (2000 – 2003 рр.), створення нової системи соціального захисту та соціального забезпечення (2004 – 2010 рр.), реформування системи соціального захисту (2010 – 2013 рр.), модернізація системи соціального захисту (2013 р. – до сьогодні). Проведений аналіз дозволив дійти висновку, що відсутність перспективної ідеології і методології соціального захисту в 1990-ті рр. обумовила виникнення конфліктної моделі комплексного механізму соціального захисту населення. Концептуальними підставами соціального захисту стали внутрішньо суперечливі методологічні підходи, що містяться в різних базових постулатах, у яких, у свою чергу, відсутня єдність формулювань. За відсутності системно-цілісного підходу стає цілком очевидно, що в кожній конкретній

соціально-історичній ситуації існують обмеження макроефективності соціально-економічного функціонування наявних механізмів соціального захисту, які визначаються чинниками, що склалися, домінуючими в суспільстві моделями господарської діяльності (або станом суспільних відносин). У системі соціального захисту виділено п'ять рівнів відповідно до рівнів соціально-економічної системи: 1) державний, на якому відбувається перерозподіл на рівні всього суспільства в цілому, у кожній підсистемі він представлений відповідно: державним соціальним забезпеченням; соціальним страхуванням; підтримкою гарантованого розміру заробітної плати і пільговим оподаткуванням для населення, що вже має соціальні ризики; 2) регіональний, у межах якого відбувається перерозподіл доходу всередині бюджетів територій; 3) місцевий, де перерозподіл здійснюється в індивідуальному порядку тільки відповідно до потреб і можливостей окремих суб'єктів, як фізичних, так і юридичних осіб; 4) розподіл продукту суспільної праці для соціального захисту сім'ї в цілому, 5) розподіл продукту суспільної праці для членів сім'ї. Використовувані з метою соціального захисту методи розрізняються не тільки механізмом і рівнем перерозподілу доходів, але й ступенем захисту, який вони забезпечують населенню. Як правило, держава надає мінімально необхідні гарантії життя, регіональний рівень соціального захисту забезпечує збереження рівня життя відповідно до економічних можливостей регіону, а місцевий підтримує досягнутий рівень добробуту й навіть забезпечує його зростання.

Сформована в Україні система соціального захисту населення вимагає зміни, оскільки на даний момент більшість її заходів є пасивними, що знижує мотивацію населення до самостійного забезпечення свого матеріального благополуччя. Система соціального захисту, що склалася, має патерналістський характер і породжує в людей утриманські настрої. Тому вдосконалення системи соціального захисту повинне відбуватися у двох напрямах. З одного боку, соціальна держава, до якої прагне Україна, повинна виявляти турботу про своїх громадян, а з іншого – створювати механізми, які спонукають людей до активного пошуку і прагнення самим піклуватися про свій добробут.

Виявлення чинників розвитку комплексного механізму є найважливішою передумовою поступального розвитку соціального захисту в цілому. Виділяють внутрішні (кваліфікація кадрів, матеріально-технічна база, внутрішня система організації і внутрішні акти управління), зовнішні (норми права, організація управління) і змішані чинники управління. Ці чинники можна структурувати по горизонталі та вертикалі: державні, регіональні, місцеві, сімейні й одиничні (рівень члена сім'ї). Таке виділення служить об'єктивною основою, оскільки дозволяє розкрити повторюваність, тенденції

розвитку й аналогію у вирішенні поставлених завдань. Усі ці чинники впорядковані за трьома соціально-економічними критеріями: ресурси – результати; види соціального захисту – споживання; цикли і фази суспільного відтворення. Це дозволяє виділити основні групи чинників, які можна конкретизувати за змістом, спрямованістю дії, характером.

Виділення означеної сукупності чинників дозволяє із системно-цілісних позицій прогнозувати зміни в комплексному механізмі соціального захисту, можливості своєчасного внесення поправок й усунення недоліків у функціонуванні системи соціального захисту. Крім того, усі існуючі чинники слід розглядати з позиції обігу модернізації системи соціального захисту. Вплив чинників об'єктивно змінюється за фазами циклу обігу модернізації соціального захисту, що, відповідно, вимагає вживання адекватних заходів організаційного, економічного характеру для ефективного управління системою в цілому.

Розроблена матриця має універсальне значення, вона може бути адаптована до конкретного рівня соціально-економічної системи. Такий підхід, по-перше, підкреслює органічну єдність модернізації комплексного механізму соціального захисту населення; по-друге, припускає розгляд окремих чинників в їх динаміці і у взаємозв'язку з розвитком сукупності інших чинників по вертикалі і горизонталі їх руху.

Представлений інструментарій дозволяє аналізувати чинники з урахуванням основних станів елементів соціального захисту, цілісної моделі, критеріїв, функцій та їх впливу на розвиток і реалізацію соціального захисту. Сім'я є ключовим об'єктом управління з боку соціального захисту, між ними виникають суб'єктно-об'єктні відносини, результатом яких є якийсь продукт. Зараз втрачається узгодженість між цілями, критеріями, структурою і формами діяльності суб'єкта, об'єкта управління, суб'єктно-об'єктними відносинами. Унаслідок цього не розв'язуються поставлені завдання щодо ефективного функціонування соціального захисту. Уведення в аналіз методології системно-цілісного пізнання явищ дозволяє виявити кількісний і якісний вплив соціально-економічних чинників на соціальний захист, що, у свою чергу, дає змогу зробити наступний крок: перейти до питання формування соціально-економічних і організаційно-правових аспектів підвищення ефективності соціального захисту населення.

Кількісні і якісні зміни в розвитку продуктивних сил і виробничих відносин, які спостерігаються на сучасному етапі, відповідно трансформують соціальний захист. У зв'язку з цим виникає об'єктивна необхідність формування адекватної концепції розвитку цієї сфери

життєдіяльності суспільства. Поширені кількісний і ресурсний підходи до формування системи соціального захисту не відповідають належною мірою якісно новим завданням сучасного періоду. Найважливішими соціально-економічними принципами цієї концепції є: стимулювання ефективності управління соціальним захистом; встановлення державою пріоритетів, пов'язаних із соціальною захищеністю перш за все сім'ї як суспільного інституту; упровадження нової техніки і технології ефективного використання ресурсів; вкладення засобів у розвиток можливостей самозабезпечення для сім'ї; встановлення податкових пільг, митних тарифів; безпосереднє надання фінансової допомоги державою і її структурними ланками у розробці та реалізації масштабних і високоперспективних програм соціального захисту недержавними установами [2].

Стратегія і тактика соціального захисту припускає нормативно-правове регулювання у вигляді закону про соціальний захист, у якому були б закріплені основні тези концепції, а також напрями, шляхи, форми, технологія забезпечення ефективності цієї сфери.

Отже, на думку автора, соціальний захист, здійснюваний на гуманних принципах і організаційно-правових формах, здатний стати ефективною складовою частиною суспільних відносин за рівнями соціально-економічної системи суспільства; за раціонального підходу – узгодженості інтересів суб'єктів і об'єктів соціального захисту по вертикалі і горизонталі, їх взаємодія дозволяє ефективно розвиватися в сучасних економічних умовах; концептуальні основи ефективного розвитку соціального захисту припускають наявність чіткої регламентації компетенцій за рівнями соціально-економічної системи суспільства; розподіл компетенцій за рівнями соціально-економічної системи суспільства базується на об'єктивному аналізі видів витрат суспільства; закріплення в нормах права положень відповідно до концептуальних основ дозволить створити комплексний характер соціального захисту на основі системно-цілісного пізнання; організаційно-правові основи підвищення ефективності даного механізму структурно і змістовно визначаються соціально-економічними передумовами.

Модернізація механізмів соціального захисту може бути забезпечена: визначенням стратегії соціального захисту осіб і сімей в Україні; визнанням сім'ї головною ланкою у сфері здійснення державної соціальної політики; кодифікацією законодавства щодо соціального права та, зокрема, соціального захисту; удосконаленням системи соціальних міжбюджетних трансфертів і підвищенням ролі місцевих громад у визначенні пріоритетних напрямів і фінансування заходів соціального захисту; підвищенням адресності надання державної соціальної допомоги (грошової та у вигляді послуг) з урахуванням рівня доходів та реальних потреб осіб і сімей;

реформуванням системи соціальних послуг, підвищенням їх доступності та наближенням до потреб споживачів; реалізацією активної стратегії соціального захисту з метою використання потенціалу самозахисту особистості.

Список використаних джерел

1. **Концептуальні** засади державної політики в соціогуманітарній сфері на регіональному рівні: експертні матеріали : [навч. посіб.] / авт. кол. : В. П. Трощинський [та ін.] ; за заг. ред. В. П. Трощинського. – К. : НАДУ, 2008. – 80 с.

2. **Кочемировська О. О.** Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні : аналіт. доп. / О. О. Кочемировська, О. М. Пищуліна. – К. : НІСД, 2012. – 88 с.

3. **Кравченко М. В.** Розробка моделей організації управління соціальним захистом населення: національний та зарубіжний досвід : [навч. посіб.] / М. В. Кравченко, О. М. Петроє ; за заг. ред. М. В. Пітцика. – К. : Асоц. міст України та громад, 2007. – Кн. 19. – 250 с. – (Серія навчальних програм для працівників місцевого самоврядування).

4. **Кравченко М. В.** Система соціального захисту населення як об'єкт наукових досліджень / М. В. Кравченко. – Режим доступу : www.stattionline.org.ua/pravo/28/982-sistema-socialnogo-zaxistu-naselennya-yak-ob-yekt-naukovix-doslidzhen.html.

List of references

1. **Kontseptualni** zasady derzhavnoi polityky v sotsiohumanitarnii sferi na rehionalnomu rivni: ekspertni materialy : [navch. posib.] / avt. kol. : V. P. Troshchynskyi [ta in.] ; za zah. red. V. P. Troshchynskoho. – K. : NADU, 2008. – 80 s.

2. **Kochemyrovska O. O.** Osnovni napriamy optymizatsii systemy sotsialnoho zakhystu v Ukraini : analit. dop. / O. O. Kochemyrovska, O. M. Pyshchulina. – K. : NISD, 2012. – 88 s.

3. **Kravchenko M. V.** Rozrobka modelei orhanizatsii upravlinnia sotsialnym zakhystom naselennia: natsionalnyi ta zarubizhnyi dosvid : [navch. posib.] / M. V. Kravchenko, O. M. Petroie ; za zah. red. M. V. Pittsyka. – K. : Asots. mist Ukrainy ta hromad, 2007. – Kn. 19. – 250 s. – (Seriia navchalnykh prohram dlia pratsivnykiv mistsevoho samovriaduvannia).

4. **Kravchenko M. V.** Systema sotsialnoho zakhystu naselennia yak obiekt naukovykh doslidzhen / M. V. Kravchenko. – Rezhym dostupu : www.stattionline.org.ua/pravo/28/982-sistema-socialnogo-zaxistu-naselennya-yak-ob-yekt-naukovix-doslidzhen.html.

Надійшла до редколегії 11.03.15

УДК 35.078:681.518

Наталія ТІШКОВА
Національна академія державного управління
при Президентові України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

СИСТЕМА ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Аналізується система органів управління охороною навколишнього природного середовища в ЄС, визначаються напрями, головна мета та критерії екологічної політики ЄС, дається характеристика основних та спеціалізованих інституцій ЄС щодо управління охороною навколишнього середовища, наводиться їх склад, функції та повноваження з регулювання питань у цій сфері. Окреме місце відводиться спеціалізованим інституціям, у тому числі консультативним органам як новому формату співпраці та взаємодії.

Ключові слова: органи управління охороною навколишнього середовища, екологічна політика, основні та спеціалізовані інституції ЄС, консультативні органи.

Наталия Тишкова. **Система органов управления охраной окружающей среды в Европейском Союзе**

Анализируется система органов управления охраной окружающей природной среды в ЕС, определяются направления, главная цель и критерии экологической политики ЕС, дается характеристика основных и специализированных институций ЕС по управлению охраной окружающей среды, показывается их состав, функции и полномочия по регулированию вопросов в этой сфере. Отдельное место отводится специализированным институциям, в том числе консультативным органам как новому формату сотрудничества и взаимодействия.

Ключевые слова: органы управления охраной окружающей среды, экологическая политика, основные и специализированные институции ЕС, консультативные органы.

Nataliia Tishkova. **The system of government bodies of environmental protection in European Union**

The system of government bodies of environmental protection in EU is analyzed, the directions, the main goal and criteria of environmental policy of the EU are determined, the basic and specialized institutions of the EU environmental management are described, their composition, functions and powers to regulate issues in this area are given. Specialized institutions, including advisory bodies as a new format of cooperation and collaboration are considered.

Key words: government bodies of environmental protection, environmental policy, basic and specialized institutions of the EU, advisory bodies.

© Тішкова Н. Л., 2015

Захист довкілля – одна з пріоритетних проблем, яку сьогодні вирішує європейська спільнота. На першому етапі свого становлення країни ЄС приділяли основну увагу економічному розвитку. До кінця 60-х рр. XX ст. жодна з європейських країн не мала чіткої політики стосовно довкілля. Але без розв'язання найскладніших проблем – проблем охорони навколишнього середовища – економічний прогрес неможливий. На сьогоднішній день ЄС має широку компетенцію в галузі вирішення екологічних питань, а екологічна складова інтеграційного процесу стала обов'язковою для всіх членів та кандидатів на вступ до ЄС. Створено потужну, ефективно діючу систему органів управління охороною навколишнього середовища в ЄС, вивчення досвіду якої набуває особливого значення в контексті підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами.

Вивченню питань екологічної політики ЄС, європейського права навколишнього середовища присвячено достатньо багато праць, серед яких можна виокремити публікації Н. Андрусевича, Л. Батченка, О. Івасечка, В. Качурінер, С. Кравченка, М. Микієвича та ін. Проте ряд питань досі залишається малодослідженим, зокрема недостатньо висвітлено питання системи управління охороною навколишнього середовища в ЄС.

Метою статті є аналіз системи органів управління охороною навколишнього природного середовища в ЄС як ефективного механізму реалізації екологічної політики.

Формально та інституційно спільна екологічна політика в Європі бере свій початок від конференції глав держав та урядів, що відбулася 1972 р. в Парижі. Із середини 90-х рр. XX ст. ефективна екологічна політика виокремлюється в один із пріоритетних напрямів діяльності ЄС. Важливим кроком стало підписання Амстердамського договору (1997 р.), у якому високий рівень екологічного захисту визначено як один з абсолютних пріоритетів ЄС. У 1998 р. було проголошено про включення питань охорони навколишнього середовища в усі напрями політики ЄС [9].

Політика ЄС у сфері охорони навколишнього середовища спрямована на вирішення чотирьох основних завдань:

– підтримка й поліпшення якості навколишнього середовища;

– охорона здоров'я населення;

– ощадливе й раціональне використання природних ресурсів;

– сприяння заходам на міжнародному рівні, спрямованим на розв'язання регіональних і глобальних проблем довкілля [1, с. 8].

Головна мета політики ЄС у цій сфері полягає в досягненні високого ступеня охорони навколишнього середовища з урахуванням розмаїття становища в різних країнах-членах. Виробляючи свою

політику щодо охорони довкілля, ЄС має враховувати такі критерії:

– наявні наукові та технічні дані;

– екологічні умови в різних регіонах ЄС;

– потенційні переваги та витрати через дії чи бездіяльність;

– економічний та соціальний розвиток ЄС та збалансований розвиток його регіонів [7].

Приклад здійснення екологічної політики ЄС, який за останні десятиліття досяг значних успіхів у регулюванні та координації природоохоронної діяльності держав-членів, розвитку нормативно-правової бази та розробленні нових підходів до захисту довкілля, є зразком для країн, які досягли в цій сфері значно менших успіхів, зокрема і для України. Загалом екологічна політика є однією з найпріоритетніших сфер для об'єднаної Європи, а ЄС вважається світовим лідером у позитивній реалізації екологічної політики та успішно вирішує ряд екологічних проблем континенту [3, с. 113, 117].

Значну роль у вирішенні екологічних проблем відіграють природоохоронні інституції ЄС. Це обумовлено їх відносною свободою від повсякденних проблем, притаманних кожній державі-членові, та правом ініціативи щодо гармонізації законодавства в екологічній сфері [9]. Органи управління охороною навколишнього середовища в ЄС поділяються на основні та спеціалізовані.

Основні органи ЄС, що беруть участь у розробці й реалізації екологічної політики, такі:

– Рада з навколишнього середовища, що діє в межах Ради ЄС;

– Генеральний директорат із навколишнього середовища, очолюваний одним із членів Європейської Комісії;

– Комітет із навколишнього середовища, охорони здоров'я й безпеки продуктів харчування Європейського Парламенту;

– Європейський інвестиційний банк [1, с. 8].

Рада Європейського Союзу, як головний законодавчий орган ЄС, має широкий спектр повноважень. У ст. 16 Договору про Європейський Союз (після вступу в дію Лісабонської угоди у грудні 2009 р.) визначається сфера повноважень ради, що полягає, зокрема, у виконанні законодавчої, координаційної та бюджетної функцій. Вона також виконує функцію з розробки політики [6, ст. 16].

До Ради Європейського Союзу входить один представник з кожної держави-члена на міністерському рівні. Залежно від предмета розгляду рада засідає на рівні відповідних міністрів. Якщо питання, що розглядається, пов'язане з охороною навколишнього середовища, то вона засідає на рівні міністрів із навколишнього середовища (Рада з навколишнього середовища). Зустрічі ради на рівні міністрів із навколишнього середовища є загальною практикою. Міністри з навколишнього середовища збираються чотири рази на рік, мета

зустрічей – обговорення актуальних проблем та прийняття рішень із важливих питань, що стосуються охорони довкілля [10].

Повноваження Ради Європейського Союзу, що стосуються питань охорони навколишнього середовища, визначаються Договором про заснування Європейської Спільноти зі змінами відповідно до Лісабонської угоди. Згідно зі ст. 192 Рада, діючи згідно зі звичайною законодавчою процедурою, після консультацій з Економічно-соціальним комітетом і Комітетом регіонів приймає рішення стосовно необхідних для виконання дій, спрямованих на досягнення цілей політики ЄС у сфері охорони навколишнього середовища. Механізм реалізації повноважень ради здійснюється шляхом ухвалення загальних програм дій із формулюванням пріоритетних цілей, яких треба досягти, у свою чергу ухвалюються заходи, потрібні для виконання цих програм [7].

У ст. 192 Договору про заснування Європейської Спільноти визначаються також питання у сфері охорони навколишнього середовища, з яких рада приймає одностайні рішення:

– заходи передусім фінансового характеру;

– заходи, що впливають на планування міст та селищ, землекористування, за винятком управління відходами і кількісного управління водними ресурсами;

– заходи, що суттєво впливають на вибір держави-члена між різними джерелами енергії та на загальну структуру енергозабезпечення [7].

Європейська Комісія – постійно діючий орган, що виконує основні виконавчі функції в ЄС. Вона ініціює щорічне та багаторічне планування діяльності ЄС з метою досягнення міжінституційних домовленостей. У ст. 17 Договору про Європейський Союз після внесених до нього змін Лісабонською угодою визначаються такі основні повноваження Європейської Комісії:

– забезпечення виконання договорів та заходів, що ухвалюються відповідними установами на підставі цих договорів;

– нагляд за застосуванням права ЄС;

– виконання бюджету та керування програмами;

– виконання координаційної, виконавчої та управлінської функцій [6].

Одне з найважливіших повноважень Європейської Комісії полягає в тому, що вона має право законодавчої ініціативи. Усі основні нормативно-правові акти, які приймаються радою самостійно чи спільно з Європейським Парламентом, мають за основу пропозиції, запропоновані комісією. Комісія забезпечує дотримання норм права ЄС [2, с. 272 – 273].

Що стосується охорони довкілля, то загальне керівництво цією сферою здійснює Комісар з питань навколишнього середовища,

морських справ та рибальства. Генеральний директорат із навколишнього середовища є одним із генеральних директоратів і спеціалізованих служб, створених Європейською Комісією. Цілями діяльності директорату є:

– забезпечення високого рівня охорони навколишнього середовища, беручи до уваги різноманітність ситуацій у різних регіонах ЄС;

– розробка політики, яка сприятиме охороні, збереженню та поліпшенню якості навколишнього середовища;

– сприяння заходам на міжнародному рівні, що стосуються регіональних і глобальних екологічних проблем;

– сприяння та підтримка інтеграції вимог з охорони навколишнього середовища у визначення та імплементацію іншої політики ЄС і дій;

– співпраця з третіми країнами і з відповідними міжнародними організаціями для досягнення поставлених цілей у сфері охорони навколишнього середовища [11].

Головна функція Генерального директорату з навколишнього середовища полягає в ініціюванні та визначенні нового законодавства у сфері охорони навколишнього середовища й забезпеченні того, щоб заходи, які були погоджені, впроваджувалися на практиці державами-членами. Перед виробленням законодавчого проекту директорат проводить попередні дослідження й обговорення з представниками урядів, екологічних неурядових організацій, промисловості, зацікавлених груп і, у разі необхідності, технічними експертами. Директорат забезпечує, щоб законодавство ЄС у сфері навколишнього середовища правильно застосовувалося державами-членами. Він також представляє ЄС на міжнародному рівні, сприяючи міжнародним діям для вирішення глобальних і транскордонних екологічних проблем. Окрім того, директорат працює в напрямі інтеграції екологічних питань в інші види політики [5, с. 110]. Директорат визначає План управління згідно з Програмою дій з навколишнього середовища та підзвітний Комісарові з навколишнього середовища.

Європейський Парламент – представницький орган ЄС, що складається із представників народів держав, які об'єдналися у Спільноту. Починаючи з прийняття Єдиного Європейського акта та підписання Договору про Європейський Союз, спостерігається тенденція до розширення повноважень парламенту. Особливо стала помітною його роль у законодавчому процесі. Парламент бере участь у прийнятті нормативно-правових актів, даючи свою згоду або представляючи рекомендаційні висновки. Виконуючи законодавчу функцію, парламент використовує процедуру співробітництва та процедуру спільного прийняття рішень, здійснює контроль за

діяльністю Ради Європейського Союзу та Європейської Комісії [5, с. 106].

Парламент має право створювати постійні та тимчасові комітети. Комітети, створені на постійній основі, формуються залежно від предметів регулювання. Жодне важливе питання не повинно розглядатись усім парламентом без попереднього обговорення в комітеті та слухання доповіді цього комітету. Одним із таких комітетів є Комітет із навколишнього середовища, охорони здоров'я й безпеки продуктів харчування. Він відповідає за питання, пов'язані з політикою та заходами щодо охорони навколишнього середовища, зокрема:

– охороною повітря, ґрунтів і води та переробкою і зберіганням відходів;

– зміною клімату та встановленням можливих рівнів шуму;

– класифікацією, пакуванням, маркуванням, перевезенням і використанням небезпечних речовин і засобів;

– міжнародними і регіональними заходами й угодами, спрямованими на охорону навколишнього середовища;

– охороною фауни та природних середовищ її існування;

– положеннями морського права, що стосуються навколишнього середовища;

– Європейською агенцією з охорони навколишнього середовища [12].

Щороку Комітет із навколишнього середовища, охорони здоров'я й безпеки продуктів харчування розробляє три звіти, у яких розглядає прийняте законодавство ЄС у сфері охорони навколишнього середовища і сферах, пов'язаних з ним, та проблеми імплементації. Окрім того, члени комітету порушують питання про стан імплементації права навколишнього середовища перед Європейською Комісією. Кожних два місяці комітет разом із комісією проводить сесії з питань імплементації європейського права навколишнього середовища. Останнім часом на таких сесіях постає багато питань, пов'язаних із застосуванням законодавства у сфері охорони довкілля у країнах-кандидатах [2, с. 271; 5, с. 107].

Значна роль у системі органів управління охороною навколишнього середовища в ЄС належить Європейському інвестиційному банку. Завдання банку полягає в тому, щоб сприяти збалансованому та сталому розвитку спільного ринку в інтересах Спільноти. З цією метою банк, діючи на некомерційній основі, надає позики й гарантії, які сприяють фінансуванню в усіх секторах економіки. Одним із пріоритетів у діяльності банку є охорона навколишнього середовища. У своїй заяві щодо навколишнього середовища банк стверджує, що будь-який проект, який ним фінансується, має бути екологічно прийнятним для банку. Банк також фінансує проекти, що безпосередньо охороняють або поліпшують

навколишнє середовище. Під час фінансування будь-якого проекту він використовує основні принципи європейського права навколишнього середовища: принцип перестороги, попередження та принцип «забруднювач платить». Банк фінансує проекти, пов'язані з навколишнім середовищем, у чотирьох основних сферах:

– природне навколишнє середовище й охорона природи, включаючи управління муніципальними та небезпечними відходами, «екологічна ефективність» у промислових процесах і продукції;

– здоров'я людини і навколишнє середовище, у тому числі зменшення та уникнення забруднення повітря, постачання безпечної питної води;

– міське навколишнє середовище, включаючи міський транспорт і збереження архітектурної та культурної спадщини;

– навколишнє середовище в регіональному та глобальному масштабах, включаючи питання, пов'язані зі зміною клімату, підтримку різних регіональних програм охорони моря чи басейну річок [5, с. 114].

До всіх проектів застосовується єдиний екологічний підхід. У ЄС, а також у країнах-кандидатах, усі проекти, що фінансуються банком, повинні відповідати національному законодавству у сфері охорони навколишнього середовища, а також законодавству ЄС в цій сфері.

Банк тісно співпрацює з іншими інституціями у сфері охорони навколишнього середовища. Як міжнародна фінансова інституція він має за мету сприяти сталому розвитку в усіх регіонах, де проводить свою діяльність. У цій сфері банк має три головні пріоритети:

– підтримка проектів у менш сприятливих районах, забезпечуючи збалансований розвиток ЄС;

– охорона та поліпшення природного й міського навколишнього середовища і поліпшення якості життя;

– сприяння розвитку інновацій і економіки.

Щодо зміни клімату Європейський інвестиційний банк робить свій внесок у зменшення викидів парникових газів, підтримуючи інвестування у відновлювану енергію, ефективність промисловості, управління відходами та громадський транспорт [5, с. 116].

Головною спеціалізованою установою ЄС у сфері охорони навколишнього середовища є Європейська агенція з охорони навколишнього середовища, основна функція якої – збір, аналіз і поширення інформації для сприяння в розробці й реалізації політики ЄС у сфері охорони довкілля. Організацію створено у 1990 р. як координаційний центр Європейської мережі обміну інформацією й спостереженнями у сфері охорони навколишнього середовища. У своїй роботі агенція спирається на три ключові інструменти: моніторинг і звітність, обмін у мережі інформацією, роботу

інформаційного центру. Основні завдання агенції полягають:

– у створенні спільно з державами-членами і координуванні мережі, що містить найважливіші складові національних інформаційних мереж;

– забезпеченні спільноти і держав-членів об'єктивною інформацією, необхідною для визначення і проведення правильної й ефективної політики щодо навколишнього середовища;

– реєстрації, порівнянні й оцінці даних щодо стану навколишнього середовища, підготовці експертних доповідей про якість і навантаження на навколишнє середовище;

– сприянні інкорпорації європейської інформації з навколишнього середовища в міжнародні програми моніторингу навколишнього середовища, прийняті ООН;

– стимулюванні розвитку методів оцінювання вартості шкоди, заподіяної навколишньому середовищу;

– забезпеченні поширення серед громадськості достовірної інформації про навколишнє середовище та ін. [1, с. 8 – 9].

До керівництва Європейської агенції з охорони навколишнього середовища входить по одному представнику з кожної держави-члена і два представники Європейської Комісії. Керівництво приймає довгострокову програму дій, що базується на пріоритетних сферах діяльності агенції, а саме: якість повітря і викиди в атмосферу; якість води, забруднюючі речовини і водні ресурси; стан ґрунтів, флори і фауни; землекористування і природні ресурси; регулювання відходів; хімічні речовини, що отруюють навколишнє середовище; охорона узбережжя та морського середовища. Згідно з довгостроковою програмою керівництво кожен рік приймає робочу програму агенції [5, с. 118].

Місія Європейської агенції з охорони навколишнього середовища полягає в підтримці сталого розвитку та сприянні досягненню значного реального поліпшення навколишнього середовища Європи за допомогою надання своєчасної, цілеспрямованої та адекватної інформації організаціям, що приймають рішення, і широкій громадськості. Агенція тісно співпрацює з іншими організаціями як усередині, так і за межами ЄС, зокрема з організацією ООН з питань навколишнього середовища і Організацією економічної співпраці і розвитку [1, с. 9].

До спеціалізованих установ ЄС в системі органів управління охороною навколишнього середовища належать також консультативні органи, однією з основних є Мережа Європейського Союзу для імплементації та застосування права навколишнього середовища. Мережа IMPEL – неофіційна мережа органів влади. Вона розпочала свою роботу у 1992 р. Головною метою діяльності є забезпечення

ефективнішого застосування законодавства у сфері охорони навколишнього середовища в державах-членах та на рівні ЄС. До цієї мережі входять держави-члени і Європейська Комісія. Головними цілями мережі IMPEL є:

– створення необхідного стимулу в ЄС для забезпечення ефективнішої імплементації та застосування законодавства у сфері навколишнього середовища;

– обмін інформацією та досвідом, обговорення проблем та надання практичних порад щодо імплементації та застосування екологічного законодавства ЄС;

– сприяння взаєморозумінню спільних характеристик і відмінностей у національних системах регулювання;

– розвиток ефективної практики щодо здійснення інспекційного нагляду, надання дозвільних документів, функціонування системи моніторингу, звітування та ін. [5, с. 119].

Головна діяльність IMPEL полягає в навчанні екологічних інспекторів та встановленні для них мінімальних критеріїв, обміні інформацією та досвідом з імплементації і застосування чинного екологічного законодавства ЄС, розробці спільних поглядів на важливі питання й коментуванні на ранній стадії розробки нового законодавства ЄС [5, с. 119; 8]. IMPEL надає корисну інформацію, виробляє звіти з різних правових питань, що стосуються застосування права навколишнього середовища, і є засобом координування органів влади держав-членів.

Крім того, в ЄС ефективно працює Європейський консультативний форум з навколишнього середовища і сталого розвитку. Він був створений у 1997 р. Європейська Комісія може консультуватися з форумом із будь-яких проблем, пов'язаних із навколишнім середовищем та сталим розвитком у ЄС. Форум складається з 32 членів, які призначаються комісією [2, с. 276].

Також у системі спеціалізованих установ ЄС значна роль належить Європейській консультативній раді з навколишнього середовища, саме вона забезпечує діяльність мережі, що полягає у співпраці між радами, створеними європейськими урядами для надання незалежних, науково обґрунтованих порад із навколишнього середовища і сталого розвитку. Мережа є потужним засобом для обміну інформацією і досвідом у Європі. Співпраця між консультативними радами в межах мережі розпочалась у 1993 р., більше ніж 30 рад беруть у ній участь. Головним форумом для обговорення питань європейської та національної екологічної політики є щорічна конференція. Головними завданнями мережі є: поліпшення консультацій, які держави надають національним урядам; використання досвіду та роботи рад в інших країнах; розгляд

актуальних питань на європейському рівні; вплив, у випадку необхідності, на розробку політики ЄС на основі спільних дій [5, с. 120 – 121].

ЄС став базовою платформою для вирішення глобальних проблем, які постають перед людством, у тому числі для становлення правових засад єдиної екологічної стратегії і розробки загальноєвропейських принципів і національних систем законодавства про охорону навколишнього середовища, а також становлення та впровадження екологічних стандартів [4, с. 326].

Власне модель партнерства є одним із найефективніших напрямів підвищення рівня вагомості екологічної політики ЄС у міжнародному аспекті. З одного боку, модель партнерства передбачає існування зацікавлених суб'єктів на всіх інституційних рівнях, які б могли бути «партнерами» у вирішенні назрілих екологічних проблем. З іншого, – це існування пропозицій щодо практичної імплементації заходів з метою залучення громадянського суспільства до ефективного формування екологічної політики. Тому можемо зробити висновок, що екологічна політика ЄС є однією із пріоритетних сфер процесу європейської інтеграції [3, с. 117].

Ураховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що екологічні проблеми – це ті проблеми, які держава не в змозі вирішити самотужки. Створена в Європі потужна наднаціональна система управління охороною навколишнього середовища є гарантом стабільності, миру та економічного процвітання країн-членів. Для України захист навколишнього середовища є одним із ключових питань у політичному та правовому просторі. У цьому контексті особливого значення набуває прискорення інтеграційних процесів в Україні та адаптація досвіду ЄС.

Список використаних джерел

1. **Впровадження** європейських стандартів і нормативів у державну систему моніторингу довкілля України : наук.-метод. посіб. / О. І. Бондар, О. Г. Тараріко, Є. М. Варламов [та ін.]. – К. : Інрес, 2006. – 264 с.

2. **Дзяд О. В.** Спільні політики Європейського Союзу та їх значення для України = Common EU Policies and Their Significance for Ukraine : навч. посіб. / О. В. Дзяд, О. М. Рудік ; за заг. ред. М. Бойцуна [та ін.]. – К. : Міленіум, 2009. – 668 с.

3. **Івасечко О.** Особливості формування екологічної політики Європейського Союзу / О. Івасечко // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – 2013. – № 25. – С. 113 – 118.

4. **Качурінер В. Л.** Становлення та розвиток політики Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього середовища та екологічних стандартів виробництва / В. Л. Качурінер // Наук. вісн. Міжнар. гуманіт. ун-ту. Сер. : «Юриспруденція». – 2013. – № 5. – С. 326 – 331.

5. **Микієвич М. М.** Європейське право навколишнього середовища : навч. посіб. / М. М. Микієвич, Н. І. Андрусевич, Т. О. Будякова. – Л. : ЮМІ, 2004. – 256 с.

6. **Про Європейський** Союз : договір від 7 лют. 1992 р. у редакції від 1 груд. 2009 р. – Режим доступу : www.minjust.gov.ua/file/23491.

7. **Про заснування** Європейської Спільноти : договір від 25 берез. 1957 р. у редакції від 1 груд. 2009 р. – Режим доступу : www.minjust.gov.ua/file/23491.

8. **Рекомендація** 2001/331/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Що передбачає мінімальні критерії щодо екологічних інспекцій у державах-членах» від 4 квіт. 2001 р. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_985.

9. **Якушенко Л.** Аналіз досвіду Європейського співробітництва щодо формування і втілення інституцій та інструментів екологічної політики : аналіт. зап. – Режим доступу : www.niss.gov.ua.

10. **Council** of the European Union / Environment. – Access mode : www.consilium.europa.eu/policies/env?lang=en.

11. **European** Commission / Environment Directorate-General. – Access mode : www.ec.europa.eu/dgs/environment/index_en.htm.

12. **European** Parliament / Environment, Public Health Food Safety Committee. – Access mode : www.europarl.europa.eu/committees/en/envi/home.html;jsessionid.

List of references

1. **Vprovadzhennia** yevropeiskykh standartiv i normatyviv u derzhavnu systemu monitorynhu dovkillia Ukrainy : nauk.-metod. posib. / O. I. Bondar, O. H. Tarariko, Ye. M. Varlamov [ta in.]. – K. : Inres, 2006. – 264 s.

2. **Dziad O. V.** Spilni polityky Yevropeiskoho Soiuzu ta yikh znachennia dlia Ukrainy = Sommon EU Policies and Their Significance for Ukraine : navch. posib. / O. V. Dziad, O. M. Rudik ; za zah. red. M. Boitsuna [ta in.]. – K. : Milenium, 2009. – 668 s.

3. **Ivasechko O.** Osoblyvosti formuvannia ekolohichnoi polityky Yevropeiskoho Soiuzu / O. Ivasechko // Ukrainska natsionalna ideia: realii ta perspektyvy rozvytku. – 2013. – № 25. – S. 113 – 118.

4. **Kachuriner V. L.** Stanovlennia ta rozvytok polityky Yevropeiskoho Soiuzu u sferi okhorony navkolyshnoho seredovyshcha ta ekolohichnykh standartiv vyrobnytstva / V. L. Kachuriner // Nauk. visn. Mizhnar. humanit. un-tu. Ser. : «Yurysprudentsiia». – 2013. – № 5. – S. 326 – 331.

5. **Mykiievych M. M.** Yevropeiske pravo navkolyshnoho seredovyshcha : navch. posib. / M. M. Mykiievych, N. I. Andrusevych, T. O. Budiakova. – L. : YuMI, 2004. – 256 s.

6. **Pro Yevropeiskyi** Soiuz : dohovir vid 7 liut. 1992 r. u redaktsii vid 1 hrud. 2009 r. – Rezhym dostupu : www.minjust.gov.ua/file/23491.

7. **Pro zasnuvannia** Yevropeiskoi Spilnoty : dohovir vid 25 berez. 1957 r. u redaktsii vid 1 hrud. 2009 r. – Rezhym dostupu : www.minjust.gov.ua/file/23491.

8. **Rekomendatsiia** 2001/331/YeS Yevropeiskoho Parlamentu ta Rady «Shcho peredbachaie minimalni kryterii shchodo ekolohichnykh inspektsii u derzhavakh-chlenakh» vid 4 kvit. 2001 r. – Rezhym dostupu : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_985.

9. **Yakushenko L.** Analiz dosvidu Yevropeiskoho spivrobitnytstva shchodo formuvannia i vtilennia instytutsii ta instrumentiv ekolohichnoi polityky : analit. zap. – Rezhym dostupu : www.niss.gov.ua.

10. **Council** of the European Union / Environment. – Access mode : www.consilium.europa.eu/policies/env?lang=en.

11. **European** Commission / Environment Directorate-General. – Access mode : www.ec.europa.eu/dgs/environment/index_en.htm.

12. **European** Parliament / Environment, Public Health Food Safety Committee. – Access mode : www.europarl.europa.eu/committees/en/envi/home.html;jsessionid.

Надійшла до редколегії 27.01.15

УДК 332.15

Ганна ТРОФИМЕНКО
Національна металургійна академія України

Сергій КОРНІЄВСЬКИЙ
Національна академія державного управління при Президентові України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ВИЗНАЧЕННЯ ОПТИМАЛЬНОСТІ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ІННОВАЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ

Розглядається проблема застосування методів прийняття управлінських рішень на різних стадіях життєвого циклу проектів. Пропонується застосування методів багатокритеріальної оптимізації на фазі вибору оптимального регіонального інноваційного проекту.

Ключові слова: розвиток регіональної соціально-економічної системи, регіональна ефективність, регіональний інноваційний проект, управління проектами, метод аналізу ієрархій, методи багатокритеріальної оптимізації.

***Анна Трофименко, Сергей Корниевский.* Определение оптимальности управленческих решений в процессе реализации региональных инновационных проектов**

Рассматривается проблема применения методов принятия управленческих решений на разных стадиях жизненного цикла проектов. Предлагается

© Трофименко Г. С., Корнієвський С. В., 2015

применение методов многокритериальной оптимизации на фазе выбора оптимального регионального инновационного проекта.

Ключевые слова: развитие региональной социально-экономической системы, региональная эффективность, региональный инновационный проект, управление проектами, метод анализа иерархий, методы многокритериальной оптимизации.

Hanna Trofymenko, Sergii Korniievskyi. **Determination of the optimal management decisions in the implementation of regional innovation projects**

The problem of using the methods of managerial decisions at different stages of the project life cycle is considered. It is proposed to use multi-objective optimization methods on the phase of optimal selection of regional innovation project selection of regional innovation project.

Key words: development of regional socio-economic system, regional efficiency, regional innovation project, project management, the analytic hierarchy process, multi-objective optimization methods.

Сьогодні суспільство перебуває в умовах бурхливого розвитку процесів глобалізації та інтеграції, високого ступеня невизначеності, переходу світової економіки до етапу економіки знань. Тому тільки гармонійне застосування інструментів стратегічного управління й управління проектами може забезпечити сталий розвиток соціально-економічної системи будь-якого рівня (підприємство, регіон, держава). Ефективно застосовувати такі інструменти – завдання передусім державних службовців, посадовців місцевого самоврядування, представників бізнесу та громади, а також інших фахівців з управління.

Використання проектного підходу в органах державного управління та місцевого самоврядування було запропоновано рядом авторів, серед яких варто відзначити праці Т. Безверхнюк, Н. Бушуєвої, П. Ворони, О. Копитько, В. Морозова, В. Рача, А. Рибака, Ю. Теслі, О. Федорчак, І. Чикаренко, Ю. Шарова та ін. Різноманітні аспекти реалізації проектів розвитку соціально-економічних систем регіонального рівня розглянуті в роботах О. Лашука, І. Осауленко, В. Польшакова, С. Полюшкіна, Р. Савчука, В. Степанова, О. Степанової та ін.

Але невирішеною залишається проблема застосування методів прийняття управлінських рішень на різних стадіях життєвого циклу проектів. Необхідним є дослідження використання методів багатокритеріальної оптимізації для визначення оптимальності рішень в управлінні регіональним інноваційним проектом.

Метою статті є встановлення можливостей застосування методів багатокритеріальної оптимізації на фазі вибору оптимального регіонального інноваційного проекту.

Досвід розвинутих передових країн довів, що єдиною ефективною

методологією впровадження інновацій є методологія управління проектами. Управління проектами – це інструментарій ефективного планування інвестицій, задоволення очікувань клієнтів, забезпечення конкурентних переваг, прозорості процесів для керівництва, розроблення нової інноваційної продукції, а також підвищення результативності та ефективності діяльності. У період кризи – це єдиний інструментарій виживання. Криза примушує думати про зміни. А застосування сучасних методів управління проектами – це найкращий, перевірений практикою спосіб швидкого, прозорого, економічно ефективного і результативного здійснення змін. Є досить велика кількість визначень проекту, аналізуючи які, можна запропонувати таке: проект – це тимчасова діяльність для створення цінності завдяки унікальній властивості продукту проекту в межах досягнення місії соціально-економічної системи.

З огляду на сутність проекту його слід розглядати як інструмент розвитку, реалізації стратегій і здійснення перетворень. Тому сьогодні методологія управління проектами має все більше застосування майже в усіх галузях діяльності державних, громадських і комерційних структур.

Проект реалізують для впровадження інновацій, які вирішують проблеми конкретної соціально-економічної системи. Але його результат, крім цієї системи, зачіпає інтереси й інших систем, які сукупно визначають зацікавленими сторонами проекту. Тому дуже важливо, щоб вигоди, які будуть отримані від нього, були гармонізовані з інтересами всіх зацікавлених сторін. З огляду на це можна вважати, що проект – це тимчасова діяльність, спеціально спланована для унікальних неповторних умов, тобто послідовність взаємозалежних подій з упровадження інновації для створення цінності, яка визначається гармонізованою вигодою для всіх зацікавлених сторін завдяки унікальній властивості продукту проекту, що реалізується в межах досягнення місії соціально-економічної системи та за умов невизначеності, встановлених обмежень щодо часу, ресурсів та наявних особливостей експлуатації продукту проекту.

Проект починається від виникнення ідеї і завершується введенням в експлуатацію та запуском продукту проекту. Проміжок часу між цими подіями утворює життєвий цикл проекту. Життєвий цикл прийнято поділяти на фази, фази – на етапи, а етапи – на стадії. Сьогодні немає загальновстановленого підходу, який чітко регламентує кількість фаз і етапів, їхній зміст, термінологічні визначення, а також послідовність їхньої реалізації. Але логіка та основний зміст процесів розвитку проектів є загальновживаними.

Найпоширенішою вважається чотирифазова модель життєвого

циклу проекту. Вона містить такі послідовні фази: ініціалізації (початкову); розроблення; реалізації; завершення проекту [4, с. 19 – 28]. Саме на початковій фазі відбувається аналіз альтернатив проекту та попередній вибір.

Реалізація деяких цілей організації може складатися з комплексу проектів, наприклад сукупності проектів розвитку регіону. У цьому випадку сукупність взаємопов'язаних проектів можна об'єднати в програму.

Програма – це група взаємопов'язаних проектів і заходів, об'єднаних спільною метою і заданими умовами виконання. Управління програмами, на відміну від управління окремими проектами, часто вимагає використання додаткових методів і прийомів, зокрема узгодження цілей проектів із загальною метою програми, координації виконання окремих проектів та управління спільними ресурсами. Ці проекти, часто будучи функціонально незалежними, конкурують за обмежені ресурси, управляти ними зручно в межах так званого портфеля проектів.

Специфіка управління портфелями проектів полягає в тому, що доцільність реалізації окремих проектів оцінюється з точки зору стратегії організації в цілому, тобто в загальному випадку – за кількома критеріями, однозначна оцінка проекту за якими не завжди можлива. Крім того, в умовах сьогодення, коли обсяг бюджетних ресурсів має велику обмеженість, постає завдання вибору найоптимальнішого з проектів.

Слід зазначити, що показниками реалізації регіонального інноваційного проекту можуть бути не тільки кількісні (величина витрат, чистий дисконтований дохід, уведені потужності тощо), але і якісні критерії. У цьому випадку необхідно вирішувати завдання забезпечення балансу показників, що мають різну природу. Також ускладненням завдання буде наявність неузгодженості інтересів між стейкхолдерами проекту. Один із відомих методів вирішення такого завдання має назву методу аналізу ієрархій (MAI) [6].

Методом аналізу ієрархій називається математичний інструмент системного підходу до складних проблем прийняття рішень у частині вибору альтернатив за допомогою їх багатокритеріального рейтингування. Метод розроблений американським ученим Т. Сааті, зараз він став великим міждисциплінарним розділом науки, що має суворі математичні та психологічні обґрунтування та численні додатки. Основне застосування методу – підтримка прийняття рішень за допомогою ієрархічної композиції завдання і рейтингування альтернативних рішень. Порядок застосування MAI:

1) побудова якісної моделі проблеми у вигляді ієрархії, що включає мету, альтернативні варіанти досягнення цілі і критерії для оцінки якості альтернатив;

2) визначення пріоритетів усіх елементів ієрархії з використанням методу парних порівнянь;

3) синтез глобальних пріоритетів альтернатив шляхом лінійного згортання пріоритетів елементів на ієрархії;

4) перевірка суджень на узгодженість;

5) прийняття рішення на основі отриманих результатів [5].

Ключовою в методі MAI є задача багатокритеріального вибору на підставі експертних оцінок. Тобто використання цього методу базується на основі прагматичного обґрунтування, а не строгого математичного доведення.

Для мінімізації впливу суб'єктивних чинників на результат вибору оптимального регіонального інноваційного проекту пропонується використовувати так звані методи багатокритеріальної оптимізації. Методи багатокритеріальної оптимізації застосовуються в завданнях багатоцільового характеру, коли призначення системи може бути реалізовано лише за умови досягнення декількох цілей, наприклад забезпечення розвитку регіонального системного утворення. У багатокритеріальних завданнях, як правило, більшість вимог до поліпшення значень показників, що використовуються, суперечать один одному. У такому випадку говорять про антагонізм цілей, і основним завданням стає пошук правила, що задовольняє всі цілі за допомогою компромісного рішення.

Усі існуючі методи багатокритеріальної оптимізації діляться на декілька груп. До основної належать методи, у яких кількісно або якісно оцінюється ступінь важливості кожного показника для досягнення призначення системи управління в цілому. Це дозволяє створювати деякий узагальнений показник і описувати критерій уже відносно нього, тобто здійснюється зведення багатокритеріального завдання до однокритеріального, методи вирішення якого добре відомі [7, с. 223 – 226].

Ураховуючи наведене, було б доцільно розділити оцінку ефективності інноваційного проекту на комерційну та соціально-економічну, яку стосовно регіонального інноваційно-інвестиційного проекту можна назвати регіональною ефективністю. Ця ефективність повинна включати чотири складових – економічну, соціальну, бюджетну та екологічну. Показники для оцінки економічної, соціальної, бюджетної та екологічної складових ефективності інвестиційного проекту можуть відбиратися за двома критеріями: 1) важливість для оцінювання соціально-економічного стану регіону; 2) можливість точного кількісного оцінювання проекту на передінвестиційній стадії.

Якщо в проекті зміна показника визначається в натуральних одиницях (наприклад, кількість створюваних робочих місць), то при

оцінюванні ефективності він уявляється у вигляді приросту показника (відношення кількості створюваних робочих місць до економічно активного населення). Таким чином, визначається приріст за кожним показником соціальної та економічної ефективності і можна розрахувати комплексні показники. Такий методичний підхід дозволяє оцінювати ефективність проектів і порівнювати їх за кожною зі складових соціально-економічної (регіональної) ефективності.

Сьогодні, в умовах значної обмеженості інвестиційних ресурсів, бюджетна складова інноваційного проекту може визначатись на рівні не вище за встановлений норматив. Але це може призвести до неможливості його реалізації. У цьому випадку для обґрунтування перевищення бюджетного ліміту з метою поліпшення результатів проекту розробнику необхідно підвищувати інші складові соціально-економічної (регіональної) ефективності. Обмеження може накладатися на дві складові одночасно. Наприклад, якщо під час відбору інвестиційного проекту використовуються обмеження для його бюджетної та економічної складових ефективності, то, незважаючи на перевищення цими показниками нормативів, перевага надається проекту з найвищим значенням соціальної складової [2].

Для визначення загальної ефективності регіонального інноваційно-інвестиційного проекту з урахуванням усіх його складових доцільно визначити деякий інтегральний показник, який враховує всі складові одночасно. Під локальним критерієм будемо розуміти кожну складову регіонального інноваційно-інвестиційного проекту.

До кожної складової регіонального інноваційно-інвестиційного проекту входить певний набір показників, які характеризують ступінь їх ефективності. Оскільки показники, що аналізуються, суттєво відрізняються між собою як кількісно, так і якісно доцільно використовувати не абсолютні їх значення, а нормовані (від 0 до 1), ураховуючи напрям оптимізації.

Нормування основних показників за напрямом на мінімум відбувається для показників-дестимуляторів, зростання яких негативно впливає на ефективність регіонального інноваційно-інвестиційного проекту, та розраховується за формулою

$$S_{ij} = (x_{ij\,max} - x_{ij}\ )/(x_{ij\,max} - x_{ij\,min}).$$

Нормування основних показників за напрямом на максимум відбувається для показників-стимуляторів, зростання яких сприяє збільшенню показника ефективності регіонального інноваційно-інвестиційного проекту, та розраховується за формулою

$$S_{ij} = (x_{ij} - x_{ij\,min})/(x_{ij\,max} - x_{ij\,min}),$$

де S_{ij} – нормований i-й показник в j-й сукупності;

x_{ij} – значення i-го показника в j-й сукупності;

$x_{ij\,min}$ – мінімальне значення i-го показника в j-й сукупності;

$x_{ij\,max}$ – максимальне значення i-го показника в j-й сукупності [1].

У подальшому для аналізу та інтерпретації за всіма показниками одночасно сформуємо інтегральні показники, кожен з яких включає в себе кілька основних показників, подібних за змістом та рівнозначних за ступенем важливості.

Значення інтегральних показників рівня ефективності регіонального інноваційно-інвестиційного проекту можна обчислювати як суму нормованих значень відповідних основних показників, що входять до їх складу, та розраховувати за формулою

$$Y_{ij} = \sum_{l \in I_i} S_{lj}.$$

Оскільки інтегральні показники включають у себе різну кількість основних нормованих показників, це унеможливлює використання єдиної шкали. Отже, для уніфікації інтегральних показників необхідним є усереднення основних нормованих показників, що входять до складу кожного з інтегральних показників:

$$Y_{ij} = \frac{\sum_{l \in I_i} S_{lj}}{p_i} \times N',$$

де Y_{ij} – значення i-го вихідного уніфікованого інтегрального показника j-го проекту;

S_{lj} – нормоване значення l-го основного показника, що входить до складу i-го вихідного уніфікованого інтегрального показника (визначено для j-го проекту);

I_i – множина індексів показників, що входять до i-го інтегрального показника;

p_i – кількість основних показників, що входять до складу i-го вихідного уніфікованого інтегрального показника;

N' – розмірність бальної шкали, за якої нульове значення відповідатиме найнижчій ефективності регіонального інноваційно-інвестиційного проекту, а максимальне значення N' – найвищій за N'=10.

Значення інтегральних показників дозволять дати кількісну оцінку розвитку проекту та, на основі агрегованого показника, побудувати модель рівня розвитку проекту.

Оскільки дослідження кожної складової окремо не дає змогу всебічно оцінити рівень ефективності регіонального інноваційно-

інвестиційного проекту, доцільною є побудова агрегованого показника $RIIE_m$ (Regional Innovative Investment Efficiency), що дозволить надати комплексну оцінку для кожного проекту, ураховуючи всі його складові одночасно:

$$RIIE_m = \sum_{i=1}^{z} w_i Y_{ij},$$

де $RIIE_m$ – агрегований показник ефективності регіонального інноваційно-інвестиційного m-го проекту;

w_i – ваговий коефіцієнт i-ї уніфікованої ознаки Y_j, що враховується під час розрахунку узагальненого показника;

Y_{ij} – значення i-го інтегрального показника j-го об'єкта;

z – кількість інтегральних показників.

Значення агрегованого показника для еталонного проекту ($RIIE_{st}$) розраховується як сума максимально можливих значень інтегральних показників.

Значення агрегованого показника ефективності регіонального інноваційно-інвестиційного проекту розраховується як відношення до значення агрегованого показника еталонного значення та буде знаходитися в межах від 0 до 1:

$$0 \le HCI_m \le 1,$$

а рівень ефективності регіонального інноваційно-інвестиційного проекту буде тим вищий, чим ближче значення агрегованого показника до одиниці:

$$HCI_m \to 1.$$

Аналогічно до шкали якісної оцінки інтегрального показника рівня економічного потенціалу підприємства [3] для оцінювання агрегованого показника та інтегральних показників ефективності регіонального інноваційно-інвестиційного проекту уведемо градацію, що наводиться у відсотках (таблиця).

Значення інтегральних показників рівня ефективності регіонального інноваційно-інвестиційного проекту оцінюються з використанням шкали, наведеної в таблиці.

Такий методичний підхід дозволяє оцінювати ефективність проектів і порівнювати їх за кожною зі складових соціально-економічної (регіональної) ефективності.

Значення агрегованого показника ефективності регіональних інноваційно-інвестиційних проектів дозволять зробити висновки щодо вибору найкращого з них.

Таблиця 1

Вербально-лінгвістична шкала значень показників ефективності регіонального інноваційно-інвестиційного проекту

Значення показників від максимально можливого рівня, %	Показники ефективності регіонального інноваційно-інвестиційного проекту
до 20 %	критичний
21 – 45 %	низький
46 – 58 %	прийнятний
59 – 70 %	достатній
71 – 90 %	високий
91 – 100 %	еталонний

Отже, запропонований методичний підхід до визначення оптимального регіонального інноваційного проекту доповнює функціональне призначення проектного аналізу визначати прийнятність окремого проекту та його майбутню життєздатність із різноманітних позицій згідно з аспектами аналізу. Він дозволяє уникнути певних недоліків, пов'язаних із суб'єктивністю експертних оцінок щодо ефективності проекту в економічних, соціальних, екологічних аспектах. Взаємозв'язок описаного методичного підходу до забезпечення збалансованості регіонального розвитку шляхом реалізації оптимальних регіональних інноваційних проектів та управлінської підсистеми в регіоні, у якій відбувається формування стратегічних пріоритетів, створює цілісний управлінський механізм, що сприяє вирішенню завдання комплексного збалансованого розвитку регіону.

Список використаних джерел

1. **Блюмин С. Л.** Модели и методы принятия решения в условиях неопределенности / С. Л. Блюмин, И. А. Шуйкова. – Липецк : ЛЭГИ, 2001. – 138 с.

2. **Корнієвський С. В.** Реалізація інноваційного проекту як цілеспрямована зміна складових елементів регіонального системного утворення / С. В. Корнієвський // Вісн. Акад. митної служби України : наук. зб. Сер. «Державне управління». – Д. : Вид-во Акад. митної служби України, 2014. – Вип 1(10). – С. 127 – 132.

3. **Маслак О. І.** Прогнозування рівня економічного потенціалу підприємства за допомогою методу сингулярного спектрального аналізу / О. І. Маслак, О. О. Безручко // Економіка та держава : міжнар. наук.-практ. журн. – 2013. – № 9. – С. 18 – 25.

4. **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.

5. **Саати Т.** Принятие решений. Метод анализа иерархий : пер. с англ. / Т. Саати. – М. : Радио и связь, 1993. – 278 с.

6. **Степаненко Д. П.** Применение метода анализа иерархий в процессе формирования портфеля инвестиционных проектов компании / Д. П. Степаненко // Успехи современного естествознания. – 2010. – № 4. – С. 97 – 100.

7. **Туккель И. Л.** Управление инновационными проектами : учебник / И. Л. Туккель, А. В. Сурина, Н. Б. Культин ; под ред. И. Л. Туккеля. – СПб. : БХВ-Петербург, 2011. – 416 с.

List of refereces

1. **Blyumin S. L.** Modeli i metodyi prinyatiya resheniya v usloviyah neopredelennosti / S. L. Blyumin, I. A. Shuykova. – Lipetsk : LEGI, 2001. –138 s.

2. **Korniievskyi S. V.** Realizatsiia innovatsiinoho proektu yak tsilespriamovana zmina skladovykh elementiv rehionalnoho systemnoho utvorennia / S. V. Korniievskyi // Visn. Akad. mytnoi sluzhby Ukrainy : nauk. zb. Ser. «Derzhavne upravlinnia» / Akad. mytnoi sluzhby Ukrainy. – D. : Vyd-vo Akad. mytnoi sluzhby Ukrainy, 2014. – Vyp 1(10). – S. 127 – 132.

3. **Maslak O. I.** Prohnozuvannia rivnia ekonomichnoho potentsialu pidpryiemstva za dopomohoiu metodu synhuliarnoho spektralnoho analizu / O. I. Maslak, O. O. Bezruchko // Ekonomika ta derzhava : mizhnar. nauk.-prakt. zhurn. – 2013. – № 9. – S. 18 – 25.

4. **Rach V. A.** Upravlinnia proektamy: praktychni aspekty realizatsii stratehii rehionalnoho rozvytku : navch. posib. / V. A. Rach, O. V. Rossoshanska, O. M. Medvedieva ; za red. V. A. Racha. – K. : K.I.S., 2010. – 276 s.

5. **Saati T.** Prinyatie resheniy. Metod analiza ierarhiy : per. s angl. / T. Saati. – M. : Radio i svyaz, 1993. – 278 s.

6. **Stepanenko D. P.** Primenenie metoda analiza ierarhiy v protsesse formirovaniya portfelya investitsionnyih proektov kompanii / D. P. Stepanenko // Uspehi sovremennogo estestvoznaniya. – 2010. – № 4. – S. 97 – 100.

7. **Tukkel I. L.** Upravlenie innovatsionnyimi proektami : uchebnik / I. L. Tukkel, A. V. Surina, N. B. Kultin ; pod red. I. L. Tukkelya. – SPb. : BHV-Peterburg, 2011. – 416 s.

Надійшла до редколегії 26.02.15

УДК 352/354

Олег РОЖКО
Національна академія державного управління при Президентові України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ ОФТАЛЬМОЛОГІЧНОЇ ДОПОМОГИ: ДОСВІД ПОЛЬЩІ

Розглядається досвід Польщі в організації офтальмологічної допомоги на місцевому рівні. Аналізуються наслідки реформування польської національної системи охорони здоров'я. Визначається законодавча основа медичної реформи в Республіці Польща.

Ключові слова: державне управління у сфері охорони здоров'я, організація офтальмологічної допомоги, населення, територіальна громада, місцеве самоврядування, медичні заклади приватної практики.

***Олег Рожко*. Деятельность органов местного самоуправления по организации предоставления офтальмологической помощи: опыт Польши**

Рассматривается опыт Польши в организации офтальмологической помощи на местном уровне. Анализируются последствия реформирования польской национальной системы здравоохранения. Определяется законодательная основа медицинской реформы в Республике Польша.

Ключевые слова: государственное управление в сфере здравоохранения, организация офтальмологической помощи, население, территориальная община, местное самоуправление, медицинские учреждения частной практики.

***Oleh Rozhko*. Local government bodies activities on ophthalmologic care providing: the experience of Poland**

The experience of Poland on ophthalmologic care providing at the local level is considered. The consequences of the Polish national health care system reforming are analyzed. The legislative basis for medical reform in the Republic of Poland is defined.

Key words: public administration in the field of health care, organization of ophthalmological treatment, population, territorial community, local government, medical establishments of private practice.

Проголошений Президентом України курс на здійснення активних реформ у всіх сферах суспільного життя надзвичайно актуалізує питання реформування сфери охорони здоров'я і визнає її одним із першочергових пріоритетів [4]. Водночас це означає, що новий формат суспільних відносин у сфері охорони здоров'я повинен вибудовуватися таким чином, щоб система управління охороною здоров'я була спроможною керувати відносинами між різними суб'єктами нових суспільних відносин у цій сфері, включаючи управлінців, надавачів

© Рожко О. О., 2015

послуг, набувачів послуг та дослідників, кожний з яких займає певну нішу та має чітко визначену відповідальність [3]. Саме така система управління у сфері охорони здоров'я сьогодні притаманна більшості європейських країн. Головний принцип змін полягає в тому, що фінансування системи охорони здоров'я перестає бути традиційно централізованим, оскільки для потреб медичних закладів кошти виділяються з урахуванням саме специфіки місцевих потреб [2; 5]. З огляду на це з наукового погляду цікавим є аналіз польського досвіду щодо розбудови системи управління у сфері охорони здоров'я на місцевому рівні.

Проблемам державного управління розвитком системи охорони здоров'я в Україні присвячені наукові праці багатьох вітчизняних дослідників: М. В. Банчука, М. М. Білинської, В. Д. Долота, В. Д. Карамишева, З. О. Надюка, Я. Ф. Радиша, І. В. Рожкової, О. А. Скрипник, І. М. Солоненка, І. І. Фуртак, І. І. Хожило, В. Г. Шевцова, Н. П. Ярош та ін. Проблемам розвитку спеціалізованої медичної допомоги в Україні в контексті світової медичної практики та проблемам галузевого управління на регіональному рівні особливу увагу приділяли П. І. Гаман, О. П. Перетяки, Я. М. Пітько та ін. Водночас недостатньо розробленими на сьогодні залишаються такі напрями, як управління розвитком спеціалізованої медичної допомоги та приватного сектору у сфері охорони здоров'я в Україні. Зокрема, ідеться про розвиток офтальмологічної допомоги в умовах реформування галузі охорони здоров'я. Цій проблемі, на жаль, присвячено небагато наукових робіт, що додатково підтверджує необхідність вивчення передового досвіду європейських країн, які успішно провели реформи спеціалізованої медичної допомоги в територіальних громадах.

Метою статті є дослідження системи управління в організації надання офтальмологічної допомоги в територіальних громадах Польщі.

Сучасна система органів місцевого самоврядування Польщі була сформована в ході розпочатої у 1997 р. адміністративно-територіальної реформи, метою якої було пристосування територіальної структури країни до загальноєвропейських стандартів напередодні вступу до ЄС. Зокрема, було впроваджено триступеневу систему територіальних одиниць (гміна – повіт – воєводство) замість двоступеневої (гміна – воєводство). Іншим завданням реформи була децентралізація влади та передача органам місцевого самоврядування значної частини повноважень на місцях. Сьогодні Польща ділиться на 16 воєводств, 379 повітів та 2 478 гмін [1]. Головними законодавчими актами, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування країни, є закони про самоврядування гміни (1990 р.), про самоврядування повіту

(1998 р.) та про самоврядування воєводства (1998 р.).

Разом з адміністративно-територіальною реформою в Польщі була проведена велика організаційна робота з упровадження радикальних змін у системі управління національною системою охорони здоров'я [6]. Так, було створено міцну нормативно-правову базу для забезпечення інституційних перетворень шляхом прийняття ряду законів: «Про заклади охорони здоров'я» (1991 р.); «Про обов'язкове медичне страхування» (1997 р.); «Про послуги охорони здоров'я, що фінансуються із державних коштів» (2004 р.); «Про створення Національного фонду здоров'я» (2003 р.) та інших законів щодо засновників закладів охорони здоров'я, приватного підприємництва у сфері охорони здоров'я тощо. Усе це забезпечило запровадження в Польщі з 2004 р. принципово нової системи управління охороною здоров'я [7]. Була введена змішана система медичного страхування: обов'язкове (9 % від бази нарахування прибуткового податку громадян), а також добровільне страхування та платні послуги (до 50 % оплата за ліки, договірні умови отримання медичних послуг тощо).

У Польщі державну політику у сфері охорони здоров'я формує міністерство здоров'я. Систему відомчої медицини утворюють заклади охорони здоров'я, що підпорядковуються міністерству оборони, міністерству внутрішніх справ, міністерству юстиції, агентству внутрішньої безпеки. Необхідно вказати, що повноваження міністерства здоров'я щодо регулювання системи охорони здоров'я є досить обмеженими, як-от здійснення нормотворчої діяльності та діяльності щодо реалізації послуг у сфері охорони здоров'я, які фінансуються за рахунок публічних джерел. Це міністерство має у своєму безпосередньому підпорядкуванні близько 30 установ на загальнодержавному рівні. Інші функції управління національною системою охорони здоров'я (фінансування медичних закладів, ведення медичної статистики, забезпечення контролю якості надання медичних послуг, планування, контрактування провайдерів та контроль виконання контрактів тощо) виконує Національний фонд здоров'я, який у структурно-функціональному плані має 16 автономних регіональних «кас хворих» у кожному воєводстві та 1 відомче відділення, що обслуговує військовослужбовців, поліцію та службовців інших воєнізованих формувань [8].

Сьогодні в Польщі функціонує змішана, бюджетно-страхувальна система охорони здоров'я. Після проведення ряду успішних інституційних змін усі рівні самоврядування отримали відповідні повноваження у сфері охорони здоров'я. Так, найбільш спільними функціями у сфері охорони здоров'я для всіх органів влади місцевого рівня можна назвати такі, як створення, реорганізація та ліквідація

публічних закладів охорони здоров'я (за постановою); затвердження статуту закладу; призначення керівника цього закладу (фінансового директора); делегування свого представника до складу наглядової ради медичного закладу; здійснення нагляду у сфері незалежного громадського здоров'я та медичних транспортних одиниць; виконання інших завдань органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я.

Державні адміністрації на рівні воєводств забезпечують: ведення реєстру закладів охорони здоров'я на підпорядкованій території; прийняття рішень про внесення чи вилучення з цього реєстру громадських та негромадських закладів охорони здоров'я (ЗОЗ); утворення публічних закладів ЗОЗ у випадках, встановлених законом про санітарну інспекцію; рекомендаційні оцінки рішень органів територіального самоврядування щодо ліквідації або реорганізації громадських ЗОЗ; призначення представників до громадських рад, що діють при публічних ЗОЗ; контроль за діяльністю закладів охорони здоров'я, які функціонують на території воєводства.

Воєводське самоврядування у сфері охорони здоров'я забезпечує: реалізацію завдань, віднесених до його компетенції законами, у тому числі й завдань у галузі охорони та сприяння здоров'ю; вплив на діяльність регіонального відділення Національного фонду здоров'я (каси хворих) шляхом вибору членів наглядової ради цього фонду; виконання функції засновника стосовно громадських ЗОЗ (прийняття колективних рішень про створення, реорганізацію та ліквідацію закладів, призначення керівника і громадської ради закладу, нагляд за діяльністю закладів); надання медичних послуг іншими закладами в разі ліквідації якогось громадського ЗОЗ; розробку стратегії розвитку системи охорони здоров'я на території воєводства. Крім того, повноваження воєводського самоврядування дозволяють створювати й утримувати обласний центр (або центри), заклади медицини праці; фінансувати діяльність у цілях профілактики і боротьби з деякими захворюваннями та програми зі зміцнення здоров'я в професійній медицині; відповідно до потреб, що виникають, а також залежно від кількості та соціальної структури населення регіону на рівні воєводства створювати і підтримувати локальні системи охорони психічного здоров'я; розробляти, затверджувати та фінансувати обласні програми профілактики алкогольних проблем; брати участь у реалізації завдань захисту населення від наслідків вживання тютюну; виконувати завдання в галузі охорони здоров'я та реалізації профілактичних програм державної політики у сфері охорони здоров'я.

Самоврядування на рівні повіту у сфері охорони здоров'я забезпечує: реалізацію завдань, віднесених до його компетенції

законами, у тому числі й завдань у галузі охорони та сприяння здоров'ю; виконання функції засновника стосовно громадських закладів охорони здоров'я (прийняття колективних рішень про створення, реорганізацію та ліквідацію закладів, призначення керівника і громадської ради закладу; нагляд за діяльністю закладів); забезпечення надання медичних послуг іншими закладами в разі ліквідації якогось громадського закладу охорони здоров'я. Крім того, самоврядування на рівні повіту виконує функції щодо направлення для догляду, лікування та медичного обслуговування, у тому числі й сестринського догляду; розробляє план забезпечення безпеки та медичного рятівництва (екстреної медичної допомоги); бере участь у реалізації завдань, пов'язаних із психічним здоров'ям; бере участь у реалізації завдань захисту населення від наслідків вживання тютюну; виконує завдання в галузі профілактики алкогольних проблем; виконує завдання в галузі санітарного нагляду щодо попередження інфекційних захворювань; затверджує графік роботи аптек на відповідній території; забезпечує надання медичної, соціальної та правової допомоги вагітним жінкам; виконує завдання щодо зміцнення здоров'я та реалізації профілактичних програм державної політики у сфері охорони здоров'я.

Самоврядування на рівні гміни у сфері охорони здоров'я забезпечує: задоволення спільних потреб громади, у тому числі й у сфері охорони здоров'я; виконання функції засновника громадських закладів охорони здоров'я (прийняття колективних рішень про створення, реорганізацію та ліквідацію закладів, призначення керівника і громадської ради закладу; нагляд за діяльністю закладів); забезпечення надання медичних послуг іншими закладами в разі ліквідації якогось громадського закладу охорони здоров'я.

Як бачимо, організаційними питаннями у сфері охорони здоров'я на відповідних територіях опікуються особисто воєводи (рівень області), голови повітів (рівень району) та очільники гмін (рівень села, селища). Усі інші функції управління виконують регіональні представництва Національного фонду здоров'я.

У Польщі багато закладів охорони здоров'я є громадськими закладами і належать органам місцевого самоврядування. За рахунок бюджету воєводств фінансується система державної санітарно-епідеміологічної служби, яка перебуває в підпорядкуванні державних адміністрацій воєводств та повітів. Міністерство здоров'я Польщі повністю або частково фінансує високоспеціалізовані медичні послуги за рахунок державного бюджету, зокрема хірургічні втручання на серці та судинах, трансплантацію органів тощо [5]. Контракти на надання цих послуг укладаються безпосередньо міністерством з відповідними медичними закладами, що можуть забезпечити здійснення відповідних

втручань. Як правило, такими закладами є університетські клініки (у Польщі функціонують 11 медичних університетів у системі міністерства здоров'я Польщі). Фінансове покриття вартості інших медичних послуг забезпечується за рахунок коштів, що надходять за напрямом обов'язкового медичного страхування чи фінансуються у приватному порядку за рахунок набувачів цих послуг. До одного з таких напрямів належить і забезпечення офтальмологічної допомоги мешканцям територіальних громад. Доречно зазначити, що відповідно до вимог Національного фонду здоров'я медичні заклади, що надають офтальмологічну допомогу і претендують отримати бюджетне фінансування за надані послуги (за кошти страхового фонду), мають право подавати конкурсну заявку на отримання пільг тільки в межах одного з нижченазваних режимів лікування (госпіталізація, планова госпіталізація, лікування одного дня).

Організаційно-правові форми здійснення офтальмологічної практики в Польщі є доволі різноманітними. Більш детальний аналіз діяльності закладів офтальмологічної практики в Польщі виглядає таким чином. Центр операцій катаракти доктора Є. Бжозовські (м. Варшава) – це сучасна клініка, що спеціалізується на лікуванні катаракти за допомогою енергії ультразвуку. Основні послуги, що надаються в цьому центрі: консультації лікаря-офтальмолога, діагностика та лікування катаракти, інші оперативні втручання з приводу вад зору.

Офтальмологічна клініка «Retina» – сучасний медичний заклад, заснований у 2004 р. Клініка пропонує широкий спектр офтальмологічних операцій, у тому числі операції з видалення катаракти та лазерного лікування патологій сітківки. Клініка спеціалізується також у сучасній діагностиці: дослідження внутрішньоочного тиску та полів зору, ангіографія та аналізування передньої камери за допомогою апарату UBM. Установа має в наявності сучасний томограф розгортання, який використовується для дослідження сітківки. Медичний персонал клініки здійснює пластичні операції повік і пошкодженої шкіри, процедури кріотерапії сітківки при цукровому діабеті та профілактичне лікуванням глаукоми. Пріоритетом для клініки є повернення або збереження пацієнту зору як дорослим, так і дітям. Установа є єдиною клінікою в Польщі, яка здійснює генетичні дослідження стосовно очних захворювань. Суттєвою перевагою цієї клініки на ринку офтальмологічних послуг є отримання з американського та англійського посольства сертифіката, завдяки якому тільки ця клініка має право на лікування очних хвороб у громадян цих країн на території Польщі. Наступною перевагою клініки є забезпечення оперативного он-лайн-контролю впродовж проведення кожної операції. Завдяки цій технології людина, яка

супроводжує пацієнта, може спостерігати за діями лікарів-офтальмологів за допомогою мережі Інтернет. Кожен пацієнт (його родина) отримує унікальний код, який дозволяє стежити за операцією в режимі реального часу. Клініка надає послуги щодо консультування, пластичної хірургії, естетичної медицини, дерматохірургії, широкий спектр офтальмологічних послуг, консультування та огляд лікаря-офтальмолога в домашніх умовах, діагностичні процедури та генетичні дослідження.

Медичний центр «Mavit» (м. Варшава) – сучасна офтальмологічна клініка, що працює на польському ринку медичних послуг з 2000 р. Відмінне обладнання провідних світових виробників, а також кваліфікований і досвідчений персонал сприяють збільшенню виконаних операцій з приводу патології органу зору. Характеристика основних послуг – консультації лікаря-офтальмолога, консультації лікаря-отоларинголога, невеликі хірургічні процедури, хірургія одного дня, дерматохірургія, ультразвукове обстеження черевної порожнини, офтальмологія. Так, спеціалізована клініка медичного центру «Mavit» у м. Катовіце функціонує на ринку медичних послуг з 2010 р., забезпечуючи пацієнтам комплексні діагностичні та хірургічні послуги в галузі отоларингології, стоматології, офтальмології та щелепно-лицевої хірургії.

Офтальмологічний кабінет «Фокус» (м. Варшава) – установа, яка пропонує діагностику та лікування очних захворювань, а саме: перевірку зору у дітей і дорослих, перевірку зору для допуску до роботи, професійний підбір скла та лінз. У галузі офтальмології лікар спеціаліст проводить базове обстеження пацієнтів, у тому числі забезпечуючи надання цих послуг удома, послуги в галузі медицини праці та малоінвазивної офтальмологічної хірургічної практики.

Медичний центр «Dom Lekarski» (м. Щецин) – один із найсучасніших медичних закладів у Польщі. Заклад пропонує пацієнтам широкий спектр медичних послуг у галузі офтальмології, ортопедії та хірургії кисті, фахівці центру також беруть участь у проведенні операцій у галузі загальної та пластичної хірургії, отоларингології, дерматохірургії, стоматології, а також професійної реабілітації.

Мультиспеціалізована клініка «KCM Clinic» – багатопрофільна клініка, створена у 2006 р. за приватною ініціативою доктора М. Микулич-Пазлер у м. Зелена-Гура. Цей приватний медичний заклад відповідає найвищим стандартам ЄС. У складі клініки є сучасна лікарня, місія якої полягає в забезпеченні комплексної діагностики, лікуванні й реабілітації хворих згідно з досягненнями сучасної медицини. Клініка надає послуги: з баріатричної, загальної хірургії, пластичної та реконструктивної хірургії, також пропонується

лікування і процедури в межах ЛОР, естетичної медицини, нейрохірургії, офтальмології, ортопедії, стоматології, урології та гінекології. Клініка має сертифіковану систему менеджменту якості ISO 9001:2009, пропонує найвищі стандарти лікування, має сучасний повністю інтегрований і обладнаний робочий блок, що містить мультимедійні аудіовідеосистеми. На базі цієї приватної клініки розміщується кафедра стоматології, імплантології та щелепно-лицевої хірургії медичного університету.

Приватний медичний центр «Комед» (м. Ченстохова) – сучасний лікувально-профілактичний заклад, який пропонує пацієнтам повний спектр процедур у діагностиці та лікуванні очних хвороб. Центр працює на ринку медичних послуг з 1989 р., забезпечуючи високу якість послуг, безпеку та комфорт пацієнтів. Основні послуги: консультації лікаря-офтальмолога, лікаря-отоларинголога, хірургія одного дня, дерматохірургія, судинна, пластична та загальна хірургія, ортопедія, медична реабілітація, ультразвукове обстеження черевної порожнини.

Офтальмологічна клініка «Лагуна Медикал» (м. Гдиня) – це сучасний об'єкт, який функціонує на ринку медичних послуг більше ніж десяти років. Основним профілем діяльності центру є офтальмологія, проте центр охоплює широкий спектр діагностичних обстежень та процедур, що виконуються з використанням новітніх методів. Центр проводить операції з видалення катаракти та глаукоми, лазерну корекцію дефектів зору, вітреоретінальні процедури та лікування кератоконуса сучасними методами. Пацієнтам також пропонуються процедури в галузі естетичної дерматології, ортопедії, хірургії та проктології. Тобто центр пропонує комплексне медичне обслуговування, включаючи консультації, діагностику, операційне лікування, госпіталізацію та післяопераційний догляд, маючи у своєму арсеналі відповідний ліжковий фонд та працюючи в цілодобовому режимі.

Клініка пластичної хірургії «Medical Margaret Spa» (м. Лодзь) – сімейна клініка, яка була заснована як перший медичний курорт в центральній Польщі. Клініка має досвід роботи більше ніж 15 років, що підтверджується щорічно високим попитом пацієнтів на послуги цієї установи, що включає широкий вибір косметичних процедур, засобів регенерації та відновлювальних процедур. Структуру клініки утворюють 13 сучасних офісів лікаря і салонів краси. Кваліфікований персонал представлений фахівцями в галузі пластичної та загальної хірургії, естетичної медицини та дерматології; фізіотерапевтами та косметологами. При цьому важливо зазначити, що спектр офтальмологічних послуг представлений в основному діагностичним напрямом та малоінвазивними медичними технологіями.

Приватна лікарня «Weiss Klinik» (м. Хожув) – одна з

найсучасніших польських офтальмологічних клінік, що функціонує як мультиспеціалізована клініка. Пацієнтам пропонується лікування катаракти та глаукоми, а також операції в галузі загальної та пластичної хірургії, косметологічної гінекології, дерматохірургії, офтальмології та широкий спектр діагностичного обстеження.

Узагальнюючи польський досвід щодо організації надання офтальмологічної допомоги населенню, слід акцентувати на таких особливостях:

– багатоманітність організаційно-правових форм надання офтальмологічної допомоги населенню – від окремих кабінетів лікарів-офтальмологів до сучасних офтальмологічних клінік;

– невпинний розвиток сектору приватних офтальмологічних практик та водночас стале функціонування офтальмологічних клінік із давніми традиціями та доброю репутацією у сфері надання офтальмологічних послуг;

– здійснення офтальмологічної практики на індивідуальній та колективній основі;

– домінування в сучасних умовах стрімкого розвитку європейського ринку медичних послуг таких форм організації, які засновані на інтегруванні офтальмологічної допомоги в медичний простір хірургічної малоінвазивної медичної допомоги (естетична медицина, дерматохірургія тощо);

– упровадження унікальних медичних лікувально-діагностичних процедур та технологій, що забезпечує стійкі позиції пріоритизації приватної офтальмологічної практики на відміну від бюджетної;

– існування в приватних офтальмологічних клініках стаціонарних профільних ліжок, що є суттєвою відмінністю порівняно з Україною;

– забезпечення наукового супроводу офтальмологічної практики на основі відкриття клінічної бази кафедри очних хвороб у структурі закладів приватної офтальмологічної практики;

– залучення до приватних офтальмологічних клінік пацієнтів серед іноземних громадян відбувається на основі укладання прямих контрактів (угод, договорів) між керівництвом клініки та представниками посольств зарубіжних країн;

– змішана форма бюджетного забезпечення приватних офтальмологічних клінік, що передбачає як прямі надходження коштів за надані послуги від блоку солідарно-страхового фінансування (страхові кошти від Національного фонду здоров'я), так і прямі платежі пацієнтів за додаткові послуги чи укладання контрактів на обслуговування іноземних громадян;

– міжнародна сертифікація забезпечення якості надання офтальмологічних послуг за системою ISO.

Отже, як показує проведене дослідження, досвід Польщі з питань

управління організацією надання офтальмологічної допомоги на місцевому рівні є таким, що заслуговує на увагу як науковців, так і управлінців-практиків. Зокрема, установлено, що управління таким видом спеціалізованої медичної допомоги, як офтальмологічна допомога здійснюється лише на рівні місцевого самоврядування в межах існування трирівневої моделі управління офтальмологічною допомогою, на відміну від дворівневої системи управління, що нині існує в більшості регіонів України. Особливістю управління у сфері охорони здоров'я слід назвати широкі повноваження місцевого самоврядування на всіх рівнях (гміна, повіт, воєводство), що реалізуються переважно шляхом безпосереднього управління закладами (входження до складу наглядових рад, функції щодо заснування закладів), а також фінансування медичних закладів та виконання функцій контролю за їх діяльністю. Усе вищезазначене об'єктивно мотивує до продовження подальших наукових досліджень за цим напрямом з метою вивчення можливостей адаптації зарубіжного досвіду.

Список використаних джерел

1. **Довідка** щодо системи органів місцевого самоврядування Республіки Польща. – Режим доступу : www.ukraine-emb.pl.

2.**Карамишев Д. В.** Стратегічне управління інноваційними процесами в системі охорони здоров'я: державні механізми : монографія / Д. В. Карамишев. – Х. : Магістр, 2006. – 304 с.

3. **Національна** стратегія побудови нової системи охорони здоров'я в Україні на період 2015 – 2025. – Режим доступу : healthsag.org.ua.

4.**Стратегія** розвитку України 2020. – Режим доступу : www.reforms.in.ua/2020.

5. **Урсол Г. М.** Стратегія реформ. Регулювання фінансових ресурсів галузі охорони здоров'я: від державного до приватного сектору / Г. М. Урсол, О. А. Скрипник, В. І. Бугро. – Кіровоград : Імекс-ЛТД, 2009. – 404 с.

6. **Четыре** реформы. От концепции до реализации / под ред. Лены Колярской-Бобинської ; пер. Л. Клюбинской. – Варшава : Oficyna naukowa, 2000. – 392 с.

7. **Golinowska S.** Pozadane kierunki zmiany systemu ochrony zdrowia w Polsce. Miedzy racjonowaniem i racjonalizacja / S. Golinowska. – Режим доступу : www.case-research.eu.

8. **W sprawie** okreslenia warunkow zawierania i realizacji umow w rodzaju: leczenie szpitalne: Zarzadzenie № 93/2008/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 22 pazdziernika 2008 r. – Режим доступу : www.nfz.gov.pl.

List of references

1. **Dovidka** shchodo systemy orhaniv mistsevoho samovriaduvannia Respubliky Polshcha. – Rezhym dostupu : www.ukraine-emb.pl.

2. **Karamyshev D. V.** Stratehichne upravlinnia innovatsiinymy protsesamy v systemi okhorony zdorovia: derzhavni mekhanizmy : monohrafiia / D. V. Karamyshev. – Kh. : Mahistr, 2006. – 304 s.

3. **Natsionalna** stratehiia pobudovy novoi systemy okhorony zdorovia v Ukraini na period 2015 – 2025. – Rezhym dostupu : www.healthsag.org.ua.

4. **Stratehiia** rozvytku Ukrainy 2020. – Rezhym dostupu : www.reforms.in.ua/2020.

5. **Ursol H. M.** Stratehiia reform. Rehuliuvannia finansovykh resursiv haluzi okhorony zdorovia: vid derzhavnoho do pryvatnoho sektoru / H. M. Ursol, O. A. Skrypnyk, V. I. Buhro. – Kirovohrad : Imeks-LTD, 2009. – 404 s.

6. **Chetyire** reformyi. Ot kontseptsii do realizatsii / pod red. Lenyi Kolyarskoy-Bobinskoy ; per. L. Klyubinskoy. – Varshava : Oficyna naukowa, 2000. – 392 c.

7.**Golinowska S.** Pozadane kierunki zmiany systemu ochrony zdrowia w Polsce. Miedzy racjonowaniem i racjonalizacja / S. Golinowska. – Rezhym dostupu : www.case-research.eu.

8. **W sprawie** okreslenia warunkow zawierania i realizacji umow w rodzaju: leczenie szpitalne: Zarzadzenie № 93/2008/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 22 pazdziernika 2008 r. – Rezhym dostupu : www.nfz.gov.pl.

Надійшла до редколегії 17.02.15

УДК 351.82

Юрій УЛЬЯНЧЕНКО
Національна академія державного управління при Президентові України
Харківський регіональний інститут державного управління

ІНФОРМАЦІЙНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ КОНКУРЕНТНОГО СЕРЕДОВИЩА

Розглядаються інформаційні механізми розвитку держави і підвищення її конкурентоспроможності шляхом забезпечення ефективного використання всіх видів ресурсів, дотримання глобальних тенденцій розвитку економіки в умовах трансформації, розробки системи управління складними об'єктами, забезпечення функціонування окремих територіальних об'єктів.

Ключові слова: інформаційне забезпечення, інформація, конкурентне середовище, державна політика, процес прийняття рішення.

***Юрий Ульянченко*. Информационные аспекты реализации государственной политики развития конкурентной среды**

Рассматриваются информационные механизмы развития государства и

© Ульянченко Ю. О., 2015

повышения его конкурентоспособности путем обеспечения эффективного использования всех видов ресурсов, соблюдения глобальных тенденций развития экономики в условиях трансформации, разработки системы управления сложными объектами, обеспечения функционирования отдельных территориальных объектов.

Ключевые слова: информационное обеспечение, информация, конкурентная среда, государственная политика, процесс принятия решения.

Yurii Ulyanchenko. **Information aspects of implementation of public policy of the competitive environment development**

Information mechanisms of state development and increasing it's competitiveness through ensuring effective using of all kind of resources, compliance with global trends of the economy in conditions of transformation, creating the management system of complex objects, ensuring the functioning of certain local objects have been researched.

Key words: information providing, information, competitive environment, public policy, decision-making process.

Дослідження структури економічних систем різної спрямованості свідчить, що сучасні передові економічні системи є надзвичайно складними. Наприклад, США виробляє близько 30 млн найменувань продукції. У країні налічується приблизно 16 млн підприємств, є багато ринків (робочої сили, капіталів, товарів, цінних паперів тощо), які розвиваються як за спільними для всієї економічної системи законами, так і за законами, властивими лише для окремих ринків. У той самий час у процесі встановлення рівноваги національного ринку активну участь повинна брати держава, яка виконує ряд важливих соціально-економічних функцій, застосовує комплекс економічних і адміністративних важелів, спрямованих на врівноваження національного ринку. Відсутність такої збалансованості й рівноваги спричиняє виникнення економічних криз, швидкої інфляції, диспропорційності розвитку економіки, розрив господарських і міжгалузевих зв'язків тощо.

Деструктивні процеси в економіці пов'язані з об'єктивними і суб'єктивними факторами. Це певною мірою належить і до сфери соціально-економічної політики держави [5]. Так, свого часу значного поширення набули підходи, у яких заперечувалась або зводилась до мінімуму необхідність впливу держави на розвиток соціально-економічних процесів.

Інформаційним аспектам реалізації державної політики розвитку конкурентного середовища, впровадженню нових інформаційних технологій, інформаційного забезпечення та дослідження прийняття рішень у державному управлінні присвячені праці С. Вирового, В. Дзюндзюка, П. Клімушина, І. Клименка, Н. Коритнікова, І. Крюкова, І. Куспляка, М. Латиніна, Ю. Машкарова, С. Майстра,

С. Мороза, О. Орлова, В. Пархоменка, Т. Просянкіна-Жарова, О. Радченка, О. Шевчука, П. Хейне та ін.

Метою статті є дослідження інформаційних аспектів реалізації державної політики розвитку конкурентного середовища та вдосконалення процесів прийняття рішень у державному управлінні.

Необхідність досягнення стабільного розвитку економіки і підвищення конкурентоспроможності значною мірою залежить від ефективного використання всіх видів ресурсів і тенденцій розвитку економіки в умовах глобальних трансформацій, потребує розробки системи управління складними об'єктами окремих програм, функціонування окремих територіальних об'єктів, що забезпечують формування механізмів підтримки інституційних засад розвитку держави (рис. 1).

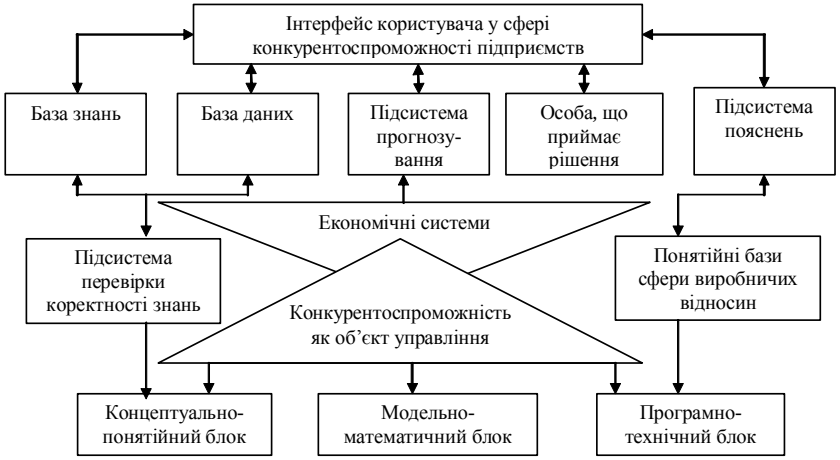


Рис. 1. Структура проблемно-діагностичної експертної системи загального призначення в системі багаторівневого управління

У розробленій системі підтримки прийняття рішень передбачається, що керована система перебуває під постійним впливом зовнішнього середовища. Аналіз загальної структури систем управління із системними властивостями показує, що її наявність забезпечують структурні взаємозв'язки, дія яких виявляється через поведінку, стійкість і розвиток системи, сприяє досягненню об'єктом рівноваги, а їх взаємодія формує функції як здатність об'єкта до виконання дій, спрямованих на досягнення поставленої мети або кінцевого результату. Це пов'язано з тим, що функціонування системи

будь-якої складності відбувається в деякому зовнішньому середовищі, яке не належить до системи, але певним чином впливає на неї і саме зазнає її впливу [1].

У міру ускладнення концептуальних основ стратегічного розвитку держави в умовах інституційних обмежень і організаційних змін в економіці регіону значно зростає роль і значення досліджень, які відображають умови програмної реалізації системного підходу до формування стратегії соціально-економічного розвитку регіону. У зв'язку з цим необхідно визначити роль і функції підприємств регіону в нових умовах господарювання, стратегічні пріоритети його розвитку, обґрунтувати ресурсні й організаційні механізми реалізації стратегії в наявному інституційному середовищі. Розроблена концепція формування стратегії розвитку економіки регіону є цілісною системою цілей, способів і методів їх досягнення, а також критеріїв оцінки, що забезпечують на основі варіантності оптимальне використання ресурсів і ринкових можливостей регіону.

Такий підхід дає змогу зменшувати адміністративний тиск на економіку підприємств, постійно контролювати відхилення різного роду, оперативно застосувати галузеві особливості на основі процедур сучасного аналізу стану сегментації окремих видів ринків і його стійкості.

Ураховуючи можливість підприємства проводити самостійну економічну політику, брати участь у конкурентних процесах з виходом на зовнішній ринок, застосування розробленої сукупності методів управління на основі державної підтримки є додатковим ресурсом, що впливає на підвищення рівня конкурентоспроможності підприємств.

Встановлено, що сучасний розвиток суб'єктів управління все більше залежить від знань і якості їх використання. У зв'язку з цим значно зростає роль і значення розробки моделей, побудованих на принципах базових стратегій розвитку і взаємозв'язків проблемних ситуацій в економіці регіону (рис. 2). Це пов'язано з тим, що дуже низькою є питома вага потужностей, які не відповідають вимогам випуску конкурентоспроможної продукції, що є наслідком низьких темпів їх оновлення, а водночас надмірна орієнтація економіки на зовнішні ринки не відповідає вимогам соціальноорієнтованої економіки на засадах інформаційних технологій.

Створення глобальної інформаційної системи, міжнародний поділ і кооперація праці, еволюція центрів світової економіки, економічна інтеграція змінюють усю структуру організації виробництва й управління [6]. Тому конкуренція на основі співробітництва стає все важливішою для прийняття управлінських рішень у підприємницькій діяльності. До основних факторів інформаційної системи процесу управління рішень належать такі:

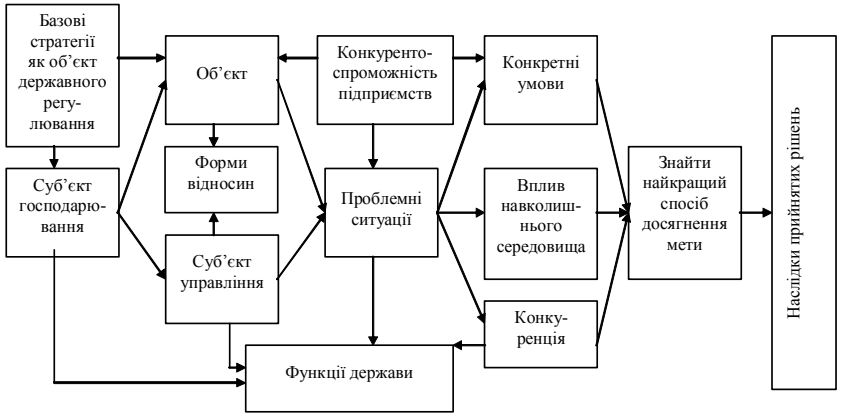


Рис. 2. Взаємозв'язки проблемних ситуацій на рівні особи, що приймає рішення

– продукція і послуги все більше стають наукомісткими і базуються на інтенсивному використанні різноманітної інформації. Така продукція створюється в атмосфері співробітництва, у якій знання активно поширюються в усіх сферах господарювання. За таких умов загальну класифікацію категорій базових стратегій можна здійснити за трьома напрямами: часовим, географічним (територіальним) положенням, рівнем конкурентоспроможності. При цьому продукція й послуги охоплюють весь портфель технологій, а не якусь одну, що вважається головною. У зв'язку з цим необхідно чекати на появу підприємств, працівники яких мають достатньо широкі знання й досвід у сфері їх компетенції, щоб використовувати всі необхідні технології в умовах співробітництва. Україна має для цього розвинуті наукові організації, кваліфікований персонал, що є додатковою конкурентною перевагою;

– трансформація економіки України обумовила орієнтацію підприємств і всіх видів організацій на використання економічної інформації, що зумовило пропозицію інформаційних продуктів і послуг, а також появу інформаційних підприємств, діяльність яких підвищує якість людського капіталу.

Особливістю сучасного етапу розвитку світової економіки є вступ людства до епохи виробничих стосунків, заснованих на індустріальному виробництві знань та інформації під час зростання їхніх обсягів на базі комп'ютерної техніки, засобів комунікації і нових технологій. Перехід людства на якісно новий рівень технологічного розвитку створення інформаційного суспільства, яке базується на

інформатизації, спрямований на досягнення найбільшої ефективності його розвитку і прийняття на основі використання цих знань управлінських рішень.

Системне формування методології інформатизації передбачає не лише наявність виробництва засобів її забезпечення в інтересах поширення інформації, але й виробництво інформаційних продуктів, що містять нові знання [1]. Тобто інформатизація як засіб забезпечення формування і функціонування індустрії інформації в інформаційному суспільстві – це не тільки і не стільки галузі машинобудування і приладобудування (технічна, інфраструктурна складова частина інформатизації), не тільки і не стільки виробництво програмних продуктів забезпечення життєдіяльності комп'ютерних і телекомунікаційних систем, мереж, комплексів (технологічний складник інформатизації), скільки виробництво нових інформаційних ресурсів, що формується суспільством за рахунок нарощування потужності інтелектуальної компоненти в кожному з вищезазначених складників.

Порівняльна оцінка поняття «інформація» показує, що в нього дослідники вкладають різний зміст. Це пояснюється різноманітністю явищ і об'єктів інформації, а також спробами її вивчення з методологічних позицій міждисциплінарних наук: теорії інформації, інформатики, економічної кібернетики, зв'язку та ін. Ми вважаємо за потрібне дати терміну «інформація» своє тлумачення.

Під інформацією будемо розуміти відомості про предмети, суб'єкти, факти, явища, процеси і дії незалежно від форми і виду подання, тобто це будь-які відомості, які розглядаються в аспекті їх передачі від одного суб'єкта до іншого стосовно їх змістовного значення і взаємного впливу один на одного. Для поширення як наукових, так і інших відомостей доводиться вдаватися до закріплення інформації на будь-якому матеріальному носієві (паперовому, магнітному, оптичному та ін.), який дозволяє її передавати.

Прикладом розвитку методики комплексного аналізу потенціалу регіону для стратегічного управління формуванням конкурентоспроможного ресурсного потенціалу є розробка структурної схеми (моделі) процесу прийняття рішень на рівні галузевих ринків (рис. 3).

Постановка проблеми (завдання) потребує аналізу умов виникнення проблемних ситуацій та фіксації й усвідомлення системи виробничих, соціальних і економічних цілей. На відміну від наявних баз даних пропонується така структура інформаційного забезпечення прийняття управлінських рішень, яка передбачає пошук і переробку різних відомостей про цей процес, оцінку процесів циркуляції інформації, включаючи й ефективність інфраструктурних елементів.

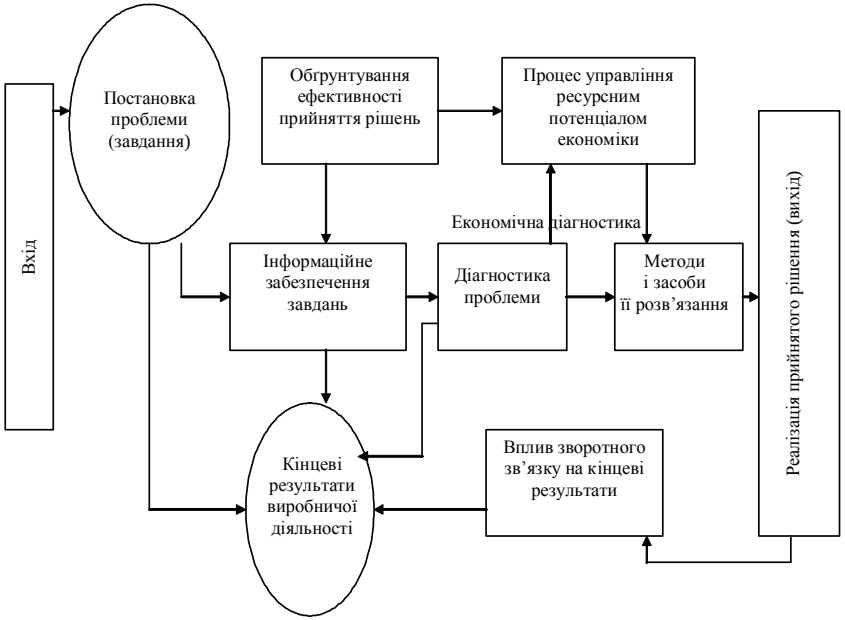


Рис. 3. Структурна схема (модель) процесу прийняття і реалізації управлінських рішень

На етапі діагностики визначають основні фактори, які впливають на розв'язання проблеми, у тому числі релаксантні (стримувальні). Така інформація використовується для побудови адекватної економіко-організаційної моделі.

Вибір методів і засобів розв'язання проблеми (завдання) зумовлено раціональним використанням наявних ресурсів, перетворення яких формує кінцеві результати. За таких умов сукупність засобів виробництва (як фізичний капітал) і навички персоналу (як людський капітал) утворюють єдину систему, яка складається із взаємодоповнювальних елементів, що забезпечують досягнення поставленої мети (управління організаційно-економічною стійкістю, формування і регулювання окремих ринків, створення конкурентного середовища, моделювання міжгалузевих зв'язків тощо).

Розроблений алгоритм придатний формувати інформаційні потоки і на макрорівні, під час дослідження взаємодії яких використовують поняття «науково-технічна інформація» як елемент економіки, заснований на знаннях (це така економіка, у якій більша частина ВВП забезпечується за рахунок випуску товарів або послуг

високотехнологічних виробництв, зокрема діяльності з виробництва, обробки, збереження і поширення інформації і знань).

Переорієнтації потоків науково-технічної інформації на платоспроможність економічних суб'єктів-виробників продукції або послуг в Україні ще не відбувається. Таким чином, для безпосередньої діяльності господарських суб'єктів потрібна проблемно-орієнтована і належним чином структурована (за видами економічної діяльності) інформація, яку можна використовувати в господарській практиці, у тому числі на комерційній основі.

Прикладом державного підходу до потрібного ринкові інформаційного продукту може бути створення інформаційних центрів з використання інноваційних технологій, патентів, ліцензій тощо, зокрема і тих, що не потребують правової охорони. Актуальність діяльності таких інформцентрів визначається можливістю виконувати такі завдання: 1) забезпечити сучасною відкритою інформацією про можливі варіанти розвитку власного виробництва для всіх ланок виробничого циклу зі створення і реалізації нового продукту або послуги; 2) відповідно до наявних виробничо-технічних можливостей підприємств організувати випуск потрібної на ринку продукції без додаткових затрат на ліцензування; 3) задіяти наявний інженерно-технічний персонал для застосування інформаційних технологій у конкретному виробництві; 4) збільшити капіталізацію підприємств за рахунок нематеріальних активів, створених у процесі вдосконалення інформаційних суб'єктів управління; 5) сприяти розвитку інноваційної підприємницької діяльності; 6) збільшити рівень активності у сфері створення потрібних на ринку продуктів і послуг.

Запропонована концепція створення інформцентрів як основи технологічних інновацій може стати одним із визначальних факторів створення державних підприємств на основі нових технологічних можливостей, способів, адаптованих до ринкових вимог.

Дослідження оцінки впливу державного втручання в розвиток економіки показує, що перебільшувалась роль ринкового саморегулювання. У той самий час механізм саморегуляції ринкової економіки в умовах відсутності конкурентного середовища спонукав підприємства не до нарощування обсягів виробництва, а до його скорочення, підвищення цін, розкручування інформаційної спіралі [5]. Ставка на широке використання монетарних методів, механізмів ринкового саморегулювання і спонтанності економічного розвитку виявилася стратегічним прорахунком. Таким чином, адаптація економіки України до умов, що постійно змінюються, неможлива без значної активізації регуляторної діяльності держави.

Оскільки процеси управління різними елементами забезпечення стійкості виробництва мають складну структуру, потребують

виконання технологічних операцій у чітко визначені строки, ми згрупували основні класи моделей оптимізації стійкості виробництва. При цьому основними елементами стійкості виробництва буде прогнозування мінімальних втрат у результаті виконання технологічних вимог. Для отримання максимального обсягу виробництва для кожного періоду формування продукції слід обрати такий технологічний процес, щоб забезпечити мінімальні втрати проміжного і кінцевого продукту. При цьому технологічний процес зображують як систему, яку необхідно впорядкувати і контролювати в міру надходження інформації про її розвиток і функціонування. Такі системи називають багатокроковими процесами прийняття управлінських рішень з адаптацією до організаційних змін і зворотним зв'язком.

Аналіз кількісного і якісного стану виробленої продукції чи якихось наданих послуг свідчить, що вони характеризуються різною наповненістю інформаційних потоків, які формують середовище для прийняття рішень в умовах, коли виникають економічні чи господарські ситуації. З огляду на це співвідношення між кількістю керованої інформації (вимоги користувачів до інформації, концепція розвитку підприємства на основі інформаційних технологій, створений інформаційний ресурс у такому вигляді, що дає можливість його використати або реалізувати) і наявним ефектом керованого комплексу (видів продукції або послуг) дозволяють під час управління економічною системою будь-якого рівня складності виділити такі ознаки (способи, технології управління):

– управління за відхиленнями – використовуються дані про зміни сигналів (реакції) або їх характеристик на виході, способи їх поведінки в умовах замкнутої системи управління. Замкнута система управління дозволяє швидко реагувати на небажані відхилення у поведінці об'єкта (процесу) для їх усунення. У той самий час не можна відстежити причини появи такого стану. У результаті цього функціонування об'єкта (процесу) може вийти з-під контролю, а діюча система управління тільки загальмує його небажану поведінку. Замкнута система підтримує рівновагу стану об'єкта, вона забезпечує досягнення мети управління в умовах, коли збурювальних впливів багато і всі вони мають кількісний характер, а також, коли не можна передбачити вплив збурень на керовані величини;

– управління за збуреннями або навантаженнями – використовуються дані про вплив збурень на керовану систему з боку зовнішнього середовища. Цей спосіб управління реалізує розвинута система управління, яка враховує причини (збурення середовища), що впливають на ту чи іншу поведінку об'єкта (процесу);

– зростання ролі людського фактору в економічному розвитку;

– поява нових технологічних платформ виробництва в майбутніх

періодах у вигляді мезоекономічних комплексів (насамперед охоплюють організаційні зміни).

Для ефективного управління мезоекономікою такого типу необхідна структурна модель, яка б об'єднувала всі її основні елементи, визначала залежності між ними на основі системних властивостей, підтримувала цільові критерії розвитку.

Таким чином, традиційні підходи до дослідження механізму державного регулювання як сукупності галузей (галузевий підхід), так і регіонів (регіональна економіка) в умовах глобалізації не відповідають сучасним вимогам, і чим вищий ступінь концентрації прояву економічних законів розміщення і спеціалізації виробництва, тим швидше галузі і регіони перетворяться на окремі підсистеми мезоекономічних комплексів.

Список використаних джерел

1. **Вировий С. І.** Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування / С. І. Вировий // Модернізація системи державного управління: теорія та практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Львів, 11 квіт. 2014 р. У 2 ч. Ч. 1 / за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Ін-т держ. упр. поліції та права Землі Мекленбург – Передня Померанія ; Орлов. філія Рос. акад. народ. госп-ва і держ. служби при Президентові Російської Федерації. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2014. – 500 с.

2. **Основи** інформаційно-аналітичної діяльності в державному управлінні : навч. посіб. / [В. Б. Дзюндзюк, О. А. Котуков, Т. В. Кузнякова, Г. В. Даудова]. – Х. : Магістр, 2013. – 192 с.

3. **Практичні** елементи інформаційно-аналітичної роботи : метод. рек. / уклад. : С. О. Телешун [та ін.] ; за заг. ред. С. О. Телешуна. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 60 с.

4. **Просянкіна-Жарова Т. І.** Удосконалення методики короткострокового прогнозування розвитку системи інвестиційної діяльності регіону / Т. І. Просянкіна-Жарова // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 7. – С. 8 – 11.

5. **Хейне П.** Экономический образ мышления : [пер. с англ.] / П. Хейне. – М. : Каталаксия, 1997. – 704 с.

6. **Явлинский Г. А.** Долгосрочная стратегия модернизации страны и экономическая политика / Г. А. Явлинский // Экономич. наука современ. России. – 2003. – № 4. – С. 9 – 15.

7. **Modernising** government. Presented to Parliament by the Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office by Command of Her Majesty. – London : Stationery Office, 1999. – 66 p.

List of references

1. **Vyrovyi S. I.** Informatsiino-analitychne zabezpechennia diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannia / S. I. Vyrovyi // Modernizatsiia systemy derzhavnoho upravlinnia: teoriia ta praktyka : materialy nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu, m. Lviv, 11 kvit. 2014 r. U 2 ch. Ch. 1 / za nauk. red. V. S. Zahorskoho, A. V. Lipentseva ; Lviv. rehion. in-t derzh. upr. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy ; In-t derzh. upr. politsii ta prava Zemli Meklenburh – Perednia Pomeraniia ; Orlov. filiia Ros. akad. narod. hosp-va i derzh. sluzhby pry Prezydentovi Rosiiskoi Federatsii. – L. : LRIDU NADU, 2014. – 500 s.

2. **Osnovy** informatsiino-analitychnoi diialnosti v derzhavnomu upravlinni : navch. posib. / [V. B. Dziundziuk, O. A. Kotukov, T. V. Kuzniakova, H. V. Daudova]. – Kh. : Mahistr, 2013. – 192 s.

3. **Praktychni** elementy informatsiino-analitychnoi roboty : metod. rek. / uklad. : S. O. Teleshun [ta in.] ; za zah. red. S. O. Teleshuna. – K. : Vyd-vo NADU, 2007. – 60 s.

4. **Prosiankina-Zharova T. I.** Udoskonalennia metodyky korotkostrokovoho prohnozuvannia rozvytku systemy investytsiinoi diialnosti rehionu / T. I. Prosiankina-Zharova // Investytsii: praktyka ta dosvid. – 2012. – № 7. – S. 8 – 11.

5. **Heyne P.** Ekonomicheskiy obraz myishleniya : [per. s angl.] / P. Heyne. – M. : Katalaksiya, 1997. – 704 s.

6. **Yavlinskiy G. A.** Dolgosrochnaya strategiya modernizatsii stranyi i ekonomicheskaya politika / G. A. Yavlinskiy // Ekonomich. nauka sovremen. Rossii. – 2003. – № 4. – S. 9 – 15.

7. **Modernising** government. Presented to Parliament by the Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office by Command of Her Majesty. – London : Stationery Office, 1999. – 66 p.

Надійшла до редколегії 10.02.15

УДК: 351.82

Валентин СУВОРОВ

Національна академія державного управління при Президентові України

Харківський регіональний інститут державного управління

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ

Пропонуються підходи до вдосконалення правового механізму державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування в Україні. Обґрунтовується необхідність застосування оптимального інтеграційного підходу до вдосконалення правового механізму в досліджуваній сфері. Наводяться основні напрями розвитку, реалізація яких дозволить удосконалити правовий механізм державного регулювання

© Суворов В. П., 2015

земельних відносин у містобудуванні та сприятиме підвищенню рівня легкості ведення інвестиційно-будівельного бізнесу в Україні.

Ключові слова: правовий механізм, державне регулювання, земельні відносини, містобудування, інтеграційний підхід.

***Валентин Суворов*. Правовой механизм государственного регулирования земельных отношений в сфере градостроительства в Украине: подходы к усовершенствованию**

Предлагаются подходы к усовершенствованию правового механизма государственного регулирования земельных отношений в сфере градостроительства в Украине. Обосновывается необходимость применения оптимального интеграционного подхода к усовершенствованию правового механизма в исследуемой сфере. Приводятся основные направления развития, реализация которых разрешит усовершенствовать правовой механизм государственного регулирования земельных отношений в градостроительстве и будет способствовать повышению уровня легкости ведения инвестиционно-строительного бизнеса в Украине.

Ключевые слова: правовой механизм, государственное регулирование, земельные отношения, градостроительство, интеграционный подход.

***Valentyn Suvorov*. The legal mechanism of land relations state regulation within the Ukrainian urban planning sphere: approaches to improve**

Approaches for improvement the legal mechanism of state regulation in land relations within the field of urban development in Ukraine are proposed. It is proves the necessity of the optimal integration approach to improve the legal mechanisms in the study area. The basic directions of development, the implementation of which will improve the legal mechanism of state regulation of land relations in urban development and will contribute to the ease of doing business investment and construction in Ukraine are presented.

Key words: the legal mechanism, state regulation, land relations, urban planning, integration approach.

Правове регулювання суспільних відносин в Україні перебуває в стані перманентного розвитку та вдосконалення. Цей глобальний процес отримує своє відображення в постійному оновленні законодавчих та підзаконних правових актів. Завдання держави полягає в задоволенні суспільних потреб, зокрема й щодо вільного розвитку територій населених пунктів. Державне регулювання земельних відносин у містобудуванні безпосередньо залежить від правового регулювання процесів використання земельних ресурсів при плануванні і забудові територій.

Не завжди органами державної влади та місцевого самоврядування під час формування та реалізації державної політики задовольняються суспільні потреби, у більшості випадків увага приділяється задоволенню економічних інтересів територій. Це обумовлено збільшенням доходів бюджету та потребою подальшого розподілу коштів в основному на задоволення соціальних потреб суспільства. Утім витрати, спрямовані

на сталий та гармонійний розвиток територій, залишаються нечисленними, а механізми державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування – недостатньо дієвими.

Удосконаленню механізмів державного управління в різних галузях економіки приділяли увагу ряд дослідників та науковців, зокрема: В. Коваленко, В. Шевченко, В. Мороз, Л. Давиденко, Н. Конищєва, О. Степаненко, С. Гурій, В. Тищенко, Д. Коньков, Є. Юрченко. Утім підходи до вдосконалення державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування досліджено недостатньо, що обумовлює потребу їх вивчення.

Мета статті полягає в обґрунтуванні теоретичних положень щодо вдосконалення правового механізму державного регулювання земельних відносин у містобудуванні та доцільності його використання, а також виробленні пропозицій щодо основних заходів, спрямованих на поліпшення правового механізму державного регулювання в досліджуваній сфері.

Проведені аналітичні дослідження та винайдені на їх основі концептуальні основи державного регулювання земельних відносин у містобудуванні дають підстави стверджувати, що вдосконалення правового механізму необхідно здійснювати поступово відповідно до визначених стратегічних цілей. Отже, слід сформувати та визначити сучасні підходи до вдосконалення правового механізму державного врегулювання земельних відносин у сфері містобудування та обрати підхід, реалізація якого дозволить удосконалити правовий механізм державного регулювання земельних відносин. Такі дії мають забезпечити стимулювання інвестиційної привабливості та розвитку територій населених пунктів країни, сприяти наближенню національного законодавства за своїм духом, демократичністю та дієвістю до норм права держав ЄС.

Стратегія запропонованих Президентом України реформ ставить за мету наближення України до повної асоціації з євроспільнотою шляхом підписання договору про повноправне членство у ЄС [3]. Водночас цю мету неможливо досягти без кардинальних змін у законодавстві, зміни підходів у нормотворенні і державному управлінні, змін у суспільному розумінні державної влади, яка має бути «союзником», а не «ворогом» бізнесу. Такі зміни мають забезпечувати реальні можливості до вільного розвитку економічних процесів і відповідно слугуватимуть рушійною силою до суспільного розвитку. Отже, держава має створити ефективну правову платформу, спрямовану на мінімальне і прозоре регулювання всіх процесів життєдіяльності, у тому числі земельних відносин та містобудування.

Угода про асоційоване членство з ЄС передбачає ряд стратегічних напрямів розвитку відносин з Україною, зокрема: сприяти

поступовому зближенню України та держав ЄС, ґрунтуючись на спільних цінностях і тісних привілейованих зв'язках та поглиблюючи участь України в політиках, програмах та агенціях ЄС; забезпечити необхідні умови для посиленого політичного діалогу в усіх сферах взаємного інтересу; сприяти, зберігати і зміцнювати мир та стабільність у регіональному та міжнародному вимірах відповідно до принципів Статуту ООН і Гельсінського заключного акта Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 р., а також цілей Паризької хартії для нової Європи 1990 р.; створити умови для посилених економічних та торговельних відносин, які вестимуть до поступової інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС, у тому числі завдяки створенню поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі, та підтримувати зусилля України стосовно завершення переходу до діючої ринкової економіки, у тому числі шляхом поступової адаптації її законодавства до кодів ЄС; посилювати співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод; запровадити умови для дедалі тіснішого співробітництва в інших сферах взаємного інтересу [4]. Відповідно основним підходом стратегічних реформ, означених Президентом України, є проєвропейський підхід до розвитку України, який ґрунтується переважно на імплементації європейських принципів та норм права, забезпеченні дотримання основних принципів права і перш за все принципу верховенства права завдяки дотриманню прав та законних інтересів громадян, спрямування зусиль на розвиток ринкової економіки та входження України до європейської фінансово-економічної системи.

На міжнародному рівні важливим залишається дотримання Цілей розвитку тисячоліття [5]. Цілі розвитку тисячоліття, визначені ООН як глобальне бачення, спрямовані на реальні зміни в рівні життя людей у всіх країнах світу. Вони полягають: у подоланні бідності; забезпеченні якісної освіти впродовж життя; забезпеченні гендерної рівності; зменшенні дитячої смертності; поліпшенні здоров'я матерів; обмеженні поширення ВІЛ-інфекції/СНІДу та туберкульозу і започаткуванні тенденції до скорочення їх масштабів; сталому розвитку довкілля. Причому цілі сталого розвитку довкілля мають глобальне значення для подальшого безпечного існування людства; вони повинні враховуватися під час розробки пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання земельних відносин у містобудуванні. Усвідомлення людством реальної небезпеки екологічної катастрофи, яка загрожує існуванню цивілізації, стало причиною початку розробки концепції сталого розвитку. Новою парадигмою розвитку суспільства вважається парадигма сталого

розвитку, яку доцільно розуміти не лише в контексті зміни відносин людини і природи задля розширення можливостей економічного зростання, а і як скоординовану глобальну стратегію виживання людства, орієнтовану на збереження й відновлення природних спільнот у масштабах, необхідних для повернення до меж господарської місткості біосфери. Концепція сталого розвитку набуває значного поширення як одна з провідних глобальних проблем людства, що має міждисциплінарний характер і розглядається в багатьох аспектах і ракурсах [5].

Отже, не менш важливим підходом, визначеним на глобальному, міжнародному рівні, є підхід до збереження наявної екологічної складової при розвитку всіх процесів управління державою, забезпечення зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище, так званий «екологічний» підхід до розвитку. Під час управління життєдіяльністю населених пунктів має забезпечуватись головне завдання, що полягає в задоволенні економічних, соціальних і суспільних потреб громади. При цьому суспільні потреби не завжди визначені та виокремлені. Так званий суспільний підхід полягає в задоволенні основних потреб громади населених пунктів без урахування економічних, політичних та інших інтересів. Утім визначення потреб суспільства в цілому є суб'єктивним, оскільки існування окремого бачення кожного учасника суспільних відносин на процес державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування не завжди буде відповідати баченню інших учасників суспільства. Окрім того, залежно від місця людини в процесі земельних відносин кожен член суспільства змінює свою думку. Саме тому процеси визначення суспільних потреб та формування суспільної думки знайшли своє відображення в необхідності правового регулювання суспільних відносин. У державі діє місцеве самоврядування, гарантоване Конституцією України [1], яке реалізують повноважні представники територіальної громади – депутати, голови громад, які мають представляти законні інтереси громади та спрямовувати свої дії на розвиток суспільних інтересів громади, сприяти розвитку економічної привабливості територій. При цьому ці інтереси не завжди відповідають іншим інтересам громади, а представники місцевого самоврядування не завжди діють в інтересах громади. Основою суспільства є громадські організації та їх об'єднання (громадянське суспільство), політичні партії, профспілки, інші об'єднання громадян, які теж не завжди можуть сформувати об'єктивне бачення щодо суспільних інтересів громад та їх реалізації. Економічний підхід до розвитку територій відповідно полягає в забезпеченні перш за все потреб економіки та фінансів з метою реалізації соціальної політики. Причому суспільні інтереси та

вплив на екологію не завжди враховуються, окрім того, економічний підхід має у своєму складі приховані корупційні ризики та інші вади.

Саме тому доцільно розглянути застосування інтеграцій підходу, який дедалі частіше використовується при стратегічному плануванні регіонального розвитку, у тому числі країн ЄС. Політика регіонального розвитку має важливе значення в удосконаленні земельних відносин у містобудуванні, оскільки відмінність регіонів є очевидною, відповідно рівень індустріалізації міст та регіонів є різним. Ключовими інструментами регіональної політики розвинених економік світу у сфері соціально-економічної та конкурентної політики стають заходи щодо таких напрямів:

– удосконалення транспортної та телекомунікаційної «доступності» тієї чи іншої території;

– максимальне спрощення регуляторного середовища та поліпшення інвестиційного клімату території, створення рівних умов для стимулювання зростання кількості та розміру приватних компаній та прибутків їх економічної діяльності;

– інвестування освіти та підвищення кваліфікації, особливо для людей, старших за «університетський вік», посилення «м'яких» кваліфікацій та навичок, які можна трансформувати та переносити в інші сфери економічної діяльності з метою підвищення шансів зайнятості в умовах скорочення продуктивних циклів та постійного інноваційного оновлення виробничих процесів та послуг;

– створення інноваційної та дослідницької інфраструктури для наближення наукових досліджень та розробок до приватного сектору з метою скорочення періоду комерціалізації винаходів та нових технологій;

– збереження навколишнього середовища, мінімізація негативного впливу на нього економічної діяльності та повсякденного життя населення; зменшення енергоспоживання та збільшення енергоефективності різних сфер суспільно-економічного життя;

– сприяння розвитку великих міст як центрів креативної, інноваційної та конкурентної економічної діяльності, а також як місць із високим рівнем соціально-культурної інфраструктури, освіти, медицини, які б приваблювали висококваліфіковані кадри та відповідно сприяли посиленню міської економіки [2].

Інтеграційний підхід та сукупність таких заходів забезпечують підвищення рівня конкурентоспроможності окремих секторів економіки та окремих територій (відповідно до їх спеціалізації), які відповідно підвищують загальний рівень конкурентоспроможності національної економіки та рівень життя населення. Інтеграційний підхід передбачає: узгодженість цілей та логічної структури проекту; інтеграцію планування з ресурсами і видатками в розрізі

результатів; інтеграцію планування з організаційною структурою виконавця проекту; інтеграцію планування робіт і моніторингу; об'єднання і координацію всіх інформаційних систем проекту в єдину систему та зв'язок усіх складових розроблення і втілення проекту із системою управління персоналом. Інтеграційний підхід дає можливість гарантувати ефективність, продуктивність та сталі результати упродовж усіх етапів проектного циклу.

Основні напрями інтеграційного підходу спрямовані на збалансоване та постійне поліпшення якості життя громадян України за допомогою: збалансованого розвитку регіонів і громад; створення нових робочих місць та інших економічних можливостей; надання якісних публічних послуг з рівним рівнем доступності; забезпечення чистого та безпечного середовища проживання [3]. Таким чином, цей підхід інтегрує ключові аспекти життєдіяльності й розвитку – економічні, соціальні та екологічні, – підтримуючи їх безперервну взаємодію. Надання публічних послуг і просторове планування підтримують реалізацію прийнятих рішень щодо розвитку в певному адміністративному (регіональному) контексті, а також у просторовому вимірі. Інтеграційний підхід являє собою креативне поєднання ключових компонентів розвитку – соціального, економічного та екологічного з міжгалузевими пріоритетами, і не є просто їх сумою. Він передбачає взаємодію різних учасників процесу розвитку під час створення спільної перспективи, у тому числі перспективи для зацікавлених сторін, що беруть участь у процесі.

Підхід підкреслює два виміри інтегрованості, важливі для планування регіонального розвитку:

1. Горизонтальна інтегрованість: інтегрованість компонентів стратегії (економічний розвиток, соціальний розвиток плюс надання публічних послуг та інфраструктура; захист навколишнього середовища та природних ресурсів); інтегрованість галузей (міжгалузевий підхід замість галузевого підходу).

2. Вертикальна інтегрованість – узгодження регіональних планів розвитку з ієрархічно вищими системами – державними стратегіями і програмами: державна стратегія регіонального розвитку; галузеві стратегії і плани; державні цільові програми; бюджетні програми [2].

Концепція інтегрованого розвитку означає, що кожний рівень і кожний компонент зберігає свої акценти паралельно з досягненням синергетичних ефектів за рахунок взаємодії у вигляді сталого розвитку та поліпшення якості життя [2]. Інтегрованість не є результатом арифметичного додавання одного аспекту до іншого. Якщо різні аспекти механічно скласти, не враховуючи можливості синергії, є ймовірність, що цілі економічного, соціального, екологічного та просторового розвитку не будуть досягнуті.

Саме тому інтеграційний підхід відповідає потребам щодо забезпечення сталого розвитку більше, ніж галузевий підхід. Інтеграційний підхід має забезпечувати юридичне врегулювання дотримання таких принципів, спрямованих на вдосконалення земельних відносин у містобудуванні. Основні принципи інтеграційного підходу до вдосконалення правового механізму державного регулювання земельних відносин у містобудуванні такі:

1. Відповідальне управління земельними відносинами, їх раціональне використання при плануванні і забудові територій, дотримання зонування забудови для збалансованого розвитку територій і охорони навколишнього природного середовища, а саме:

– підвищення обізнаності громади щодо процесів планування і забудови територій, дослідження громадської думки;

– підвищення рівня кадрового забезпечення органів, уповноважених на регулювання земельних відносин, органів містобудування і архітектури;

– поліпшення середовища проживання громадян, урахування під час розподілу земель для містобудівних потреб доцільності такого розподілу для майбутніх поколінь, забезпечення включення прилеглих до населеного пункту земель для стратегічного планування розвитку населеного пункту.

2. Забезпечення суспільних потреб громади під час планування і забудови територій:

– забезпечення різних потреб усіх громадян шляхом сприяння особистому благополуччю та соціальній інтеграції під час планування й забудови територій, упорядковуючи існуючі та створюючи нові зони відпочинку, перехід до принципу комплексної забудови районів населених пунктів, будівництво новітніх промислових об'єктів у спеціальних промислових зонах, віднесених на певну відстань від житлових кварталів, створення соціальної інфраструктури тощо;

– забезпечення рівних шансів для всіх потенційних інвесторів, зацікавлених у забудові територій населених пунктів завдяки створенню прозорих та ефективних порядків надання земель для містобудівних потреб, створення реальних механізмів протидії корупції тощо.

3. Забезпечення сталості економіки завдяки прозорому інвестиційному середовищу:

– створення рівних економічних можливостей для всіх інвесторів, як внутрішніх, так і зовнішніх. Екологічні втрати компенсують ті, хто їх спричиняє. Забезпечується ефективне використання земельних ресурсів для містобудівних потреб.

4. Забезпечення практики належного управління земельними відносинами в містобудуванні:

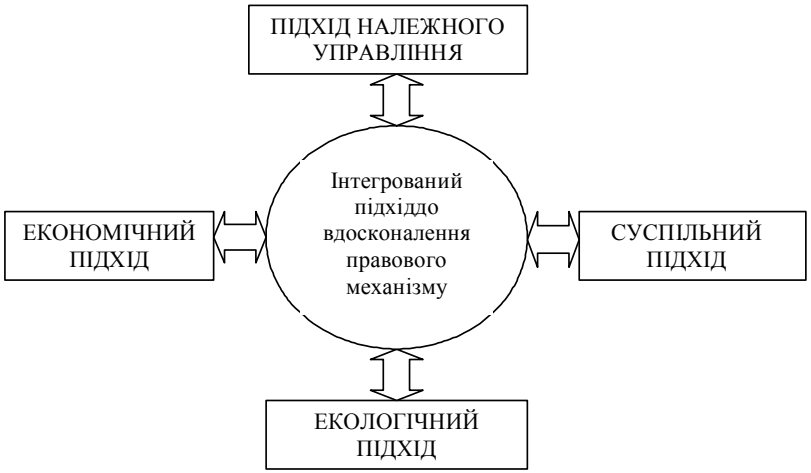
– постійне вдосконалення ефективного управління виконавчих

органів державної влади, органів місцевого самоврядування з питань земельних ресурсів та містобудування і архітектури, контролюючих органів із залученням творчості та енергії громадян, активізації громадських організацій.

Отже, ураховуючи вищевикладене, доцільно застосовувати інтеграційний підхід до вдосконалення правового механізму державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування, оскільки лише його впровадження, на нашу думку, сприятиме рівному розвитку територій держави з урахуванням особливостей міст.

Застосування інтеграційного підходу сприятиме розвитку складової планування і забудови територій населених пунктів та поліпшенню інвестиційної привабливості територій України. Такий підхід ми вважаємо оптимальним при винайденні пропозицій щодо вдосконалення правового механізму державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування і регіонів.

Таким чином, ми пропонуємо інтеграційний підхід до вдосконалення правового механізму як основний, що полягає в поєднанні підходу належного управління, економічного, суспільного та екологічного підходів (рисунок).



Сучасні підходи до вдосконалення правового механізму державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування

Отже, наступним нагальним завданням є врахування інтеграційного підходу під час формування шляхів удосконалення, спрямованих на реалізацію правових напрямів розвитку державного регулювання земельних відносин у містобудуванні. Основні напрями, спрямовані на вдосконалення правового механізму, такі:

– підвищення рівня дотримання принципів права під час формування та реалізації заходів державного регулювання;

– формування юридичного підґрунтя для створення системи мотивації для посадових осіб, які беруть участь у державному регулюванні земельних ресурсів у містобудуванні;

– розробка нормативно-правових пропозицій та унормування організаційних заходів, спрямованих на зниження рівня корупційних ризиків під час регулювання земельних відносин у містобудуванні;

– підвищення рівня практичного правозастосування під час реалізації державної політики у сфері земельних відносин у містобудуванні;

– поліпшення рівня роботи органів прокуратури щодо нагляду за додержанням земельного та містобудівного законодавства та унормування заходів організаційного спрямування;

– удосконалення юридичного рівня захисту прав та законних інтересів учасників земельних правовідносин у сфері містобудування;

– підвищення рівня забезпечення необхідними засобами та фінансами органів влади – учасників земельних відносин шляхом внесення змін до чинного законодавства;

– юридичне вдосконалення функціонування системи нормотворення та системи нормативно-правових актів;

– підвищення якості державного контролю у сфері земельних відносин та містобудування шляхом удосконалення правового механізму;

– удосконалення правового рівня адміністрування державою послуг у сфері земельних відносин у містобудуванні;

– оптимізація інституцій, що здійснюють державну земельну політику та політику у сфері містобудування, шляхом унормування таких змін;

– поліпшення якості керівних кадрів та кадрової складової органів, уповноважених на вироблення та реалізацію державної політики у сфері земельних відносин у містобудуванні, шляхом унормування організаційних засад;

– розвиток внутрішньої організаційної та зовнішньої організаційної складових органів, уповноважених на вироблення та реалізацію державної політики у сфері земельних відносин у містобудуванні.

Отже, з огляду на вищевикладене як основний доцільно використовувати інтеграційний підхід до вдосконалення правового механізму державного регулювання земельних відносин у містобудуванні. Реалізація запропонованих напрямів удосконалення юридичного механізму дозволить значним чином поліпшити ситуацію щодо регулювання земельних відносин, забезпечить входження України

до європейського правового поля та значним чином поліпшить інвестиційний клімат у державі, надасть поштовх до розвитку територій.

Список використаних джерел

1. **Конституція** України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

2. **Методологія** планування регіонального розвитку в Україні. Інструмент для розробки стратегій регіонального розвитку і планів їх реалізації : проект Європейського Союзу «Підтримка політики регіонального розвитку України». – Режим доступу : regionet.org.ua›files…Strategies…Kashevskyi_UA.pdf.

3. **Президент** України Петро Порошенко оприлюднив основні положення програми розвитку України «Стратегія-2020». – Режим доступу : www.unian.ua/politics/989833-poroshenko-oprilyudniv-tezi-strategiji-2020.html.

4. **Угода** про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua/control/publish /article?art_id=246581344.

5. **Цілі** розвитку тисячоліття Україна – 2013. Національна доповідь / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України ; ПРООН. – 178 с. – Режим доступу : www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/mdg.

List of references

1. **Konstytutsiia** Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 28 cherv. 1996 r. № 254k/96-VR // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1996. – № 30.

2. **Metodolohiia** planuvannia rehionalnoho rozvytku v Ukraini. Instrument dlia rozrobky stratehii rehionalnoho rozvytku i planiv yikh realizatsii : proekt Yevropeiskoho Soiuzu «Pidtrymka polityky rehionalnoho rozvytku Ukrainy». – Rezhym dostupu : regionet.org.ua›files…Strategies…Kashevskyi_UA.pdf.

3. **Prezydent** Ukrainy Petro Poroshenko opryliudnyv osnovni polozhennia prohramy rozvytku Ukrainy «Stratehiia-2020». – Rezhym dostupu : www.unian.ua/politics/989833-poroshenko-oprilyudniv-tezi-strategiji-2020.html.

4. **Uhoda** pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom i yoho derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony. – Rezhym dostupu : www.kmu.gov.ua/control/publish /article?art_id=246581344.

5. **Tsili** rozvytku tysiacholittia Ukraina – 2013. Natsionalna dopovid / Ministerstvo ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy ; PROON. – 178 s. – Rezhym dostupu : www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/mdg.

Надійшла до редколегії 10.02.15

УДК 35

Тетяна СТАДНИЧЕНКО
Національна академія державного управління
при Президентові України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

НОРМАТИВНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Досліджується нормативне закріплення основ удосконалення діяльності органів влади в Україні на сучасному етапі адміністративного реформування. Визначається проблематика розробки нормативного забезпечення державно-управлінської діяльності. Характеризується роль норм права у процесі реформування владних відносин.

Ключові слова: норма права, нормативне закріплення, державне управління, публічна влада, об'єкт управління, адміністративна реформа, європейські стандарти.

Татьяна Стадниченко. **Нормативное закрепление деятельности органов власти в контексте административной реформы в Украине**

Исследуется нормативное закрепление основ усовершенствования деятельности органов власти на современном этапе административного реформирования. Определяется проблематика разработки нормативного обеспечения государственно-управленческой деятельности. Характеризуется роль норм права в процессе реформирования властных отношений.

Ключевые слова: норма права, нормативное закрепление, государственное управление, публичная власть, объект управления, административная реформа, европейские стандарты.

Tetiana Stadnychenko. **Regulatory consolidation of government activities in the context of administrative reform in Ukraine**

The statutory bases of improvement of authorities in Ukraine at the present stage of administrative reform are investigated. The problems develop regulatory support public-management activities are determined. The role of the law in the process of reforming power relations is characterized.

Key words: rule of law, regulatory consolidation, public administration, public authorities, facility management, administrative reform, the European standards.

Започаткований у 2014 р. курс на модернізацію української держави, що відбувається в умовах реалізації політики європейської інтеграції, формування інститутів демократії та розвитку громадянського суспільства, визначає нові пріоритети, завдання і принципи функціонування органів державної влади. В умовах реформування українського суспільства особливого значення набуває

© Стадниченко Т. О., 2015

нормативне закріплення формування чіткого механізму регулювання державно-управлінських відносин. Змістовна відповідь на політичні та соціально-економічні виклики в сучасних умовах визначається станом закріплення засобів, правил та процедур у діяльності органів влади. Таке нормативне закріплення має відповідати європейським стандартам публічного адміністрування, в основі яких – дотримання прав та інтересів громадян, верховенство права, надання якісних адміністративних послуг. Це диктує необхідність реформування всієї нормативної бази діяльності органів влади, що має бути націлене насамперед на демократизацію та гуманізацію владних відносин. Ефективність впровадження інноваційних норм, правил і процедур визначається рівнем розробки теоретичного базису нормативно-правового забезпечення, визначення організаційної моделі, правових основ системних реформ.

Спектр проблемних питань щодо змісту реформи місцевих органів державної виконавчої влади досить широкий. Зокрема, у працях С. Давтяна, В. Карпенка, І. Колосовської, О. Конотопцева, В. Корженка, О. Коротич, О. Кучабського, В. Малиновського, В. Мамонової, Г. Мостового, Л. Покрови, Т. Проценка, С. Саханенка, А. Стойка, О. Сушинського та інших учених проаналізовані організаційно-правові засади діяльності органів влади, їх статус, проблеми взаємодії з органами місцевого самоврядування, відносини з іншими органами виконавчої влади та з громадськістю, проблеми територіальної організації влади. Загальні питання змісту адміністративної реформи, політико-правові детермінанти перетворень стали предметом наукових розробок В. Авер'янова, О. Андрійка, С. Дубенко, І. Коліушка, І. Кресіної, В. Куйбіди, Н. Нижник, М. Пухтинського, В. Ребкала, С. Телешуна, В. Тертички, В. Тимощука, В. Цвєткова та ін. Дослідження зарубіжної практики реформування системи державного управління, аналіз зовнішніх чинників, засад реформування в умовах євроінтеграційних процесів здійснювали В. Бакуменко, В. Баштанник, М. Гогіна, І. Грицяк, В. Князєв, І. Куліш, М. Лахижа, Я. Малик, Л. Хомич та ін. Викликають науковий інтерес положення щодо реалізації адміністративних реформ у світі, відображені в публікаціях зарубіжних учених М. Бевіра, Г. Боукаерта, Н. Меннінга, Н. Парісона, К. Полліта та ін. Дослідження сутності та закономірностей реформ стали базисом нового наукового напряму – теорії реформ. У цьому напрямі доцільно відзначити науковий доробок А. Гальчинського, А. Ігольникова, С. Кравченка, І. Кульчій, В. Лексіна, В. Полтеровича, М. Раца, М. Орел, А. Швецова та ін.

Попри значну кількість наукових праць, у яких висвітлено різні проблемні аспекти функціонування органів влади, в умовах реалізації

адміністративної реформи залишаються невирішеними окремі правові, організаційні, інституційні та мотиваційні аспекти їх реформування, насамперед нормативного закріплення такого реформування. Потребують уточнення сутнісні характеристики адміністративного реформування. Малодослідженими є питання забезпечення європейських стандартів у діяльності органів, розробки концепції та стратегії їх реформування, хоча успіх очікуваних перетворень значною мірою залежить від чітко сформульованих цілей, принципів, застосування науково-обґрунтованих підходів та моделей реалізації.

Метою статті є визначення теоретичних основ та розробка пропозицій щодо шляхів удосконалення нормативного закріплення основ удосконалення діяльності органів влади в контексті адміністративної реформи в Україні. Для досягнення мети дослідження визначені такі завдання: узагальнити результати наукових досліджень, здійснити понятійно-категоріальний аналіз правового забезпечення адміністративної реформи та визначити принципи цього реформування, охарактеризувати сучасний стан функціонування та нормативно-правового регулювання діяльності місцевих органів державної виконавчої влади в Україні та обґрунтувати напрями їх реформи.

Нормативне закріплення основ удосконалення діяльності органів влади доцільно визначити як систему правових норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються в процесі адміністративного реформування і спрямовані на забезпечення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування визначених Конституцією і законами України засад реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також у процесі державного і самоврядного управління у сферах соціально-економічного й суспільно-політичного розвитку, охорони громадського порядку. Предметом нормативно-правового регулювання є суспільні відносини, що регулюються нормами відповідної галузі права. У контексті дослідження мова йде про суспільні відносини, що виникають, змінюються, припиняють своє існування у сфері державного управління. Особливостями суспільних відносин, які становлять предмет норм права, є те, що вони виникають у результаті державної владно-управлінської діяльності, одним із суб'єктів якої завжди є виконавчо-розпорядчий орган. Виникнення, зміна або припинення цих відносин є результатом свідомої, вольової, цілеспрямованої діяльності.

На основі того, що Конституція проголосила Україну демократичною, соціальною та правовою державою, В. Мартиненко стверджує, що теоретикам державного управління слід шукати принципово інші форми «нормальної держави», метою управлінської діяльності якої буде конкретна людина з її проблемами, потребами і

здібностями, а не сама держава як історично сформована правова система управління суспільством, що сама себе відтворює і розвиває [2]. Щоб людина стала рівноправним і повноправним суб'єктом взаємодії, потрібно докорінно змінити характер як прямих, так і зворотних зв'язків між державою, людиною і суспільством. У цілому погоджуючись із даною тезою, зазначимо, що перш за все варто говорити про визначення в процесі побудови демократичної правової держави саме правових норм, їх неухильного дотримання і розуміння імперативності правової норми.

Зазначимо, що в науці державного управління сформована сучасна парадигма управління, в основі якої лежить нова управлінська культура, орієнтована на людину. Зокрема, мова йде про теоретико-методологічну основу сучасного демократичного управління державою, яку має становити гуманітарна парадигма [2]. Перехід до цієї нової парадигми має забезпечити адміністративна реформа, в основі якої – людиноцентрична ідеологія. Отже, в оновленій системі мають поєднуватися не тільки вимоги ефективності і прозорості функціонування, вона має бути здатною до співпраці з громадськістю.

Заслуговують на увагу теоретичні ідеї В. Баштанника, який робить висновки, що в сучасних умовах важливого значення набуває розробка такої парадигми реформування державного управління, яка базується на детермінації закономірностей розвитку національної держави в умовах євроінтеграційних процесів. Це виявлення закономірностей розвитку національних систем публічного управління країн Європи, пострадянського простору та України [1]. Рівень цивілізованості будь-якої держави визначається не тільки рівнем суспільного та економічного розвитку, а й рівнем організації і діяльності державної влади, що забезпечує керованість суспільством. Адміністративне право, яке ще називають управлінським, належить до базових галузей права і разом з конституційним утворює фундамент публічного права України. Це надзвичайно широка за обсягом регульованих суспільних відносин галузь права: майже немає такої сфери суспільного життя, де б не діяли норми адміністративного права. Та все ж їх головною особливістю є те, що однією зі сторін завжди є державний орган чи його службова особа, іншою – громадянин, об'єднання громадян, підприємство, установа, організація чи орган місцевого самоврядування. Громадянин є головним суб'єктом права, саме тому через норми права ми отримуємо завершений процес адміністративного реформування.

Реалізація цих конституційних положень значною мірою залежить від організації державного управління діяльністю відповідних державних органів та їх посадових осіб. Законодавче регулювання такої діяльності і здійснюють норми адміністративного права. Вони базуються на положеннях Конституції України, законодавчих актах,

актах президента та уряду країни, актах центральних та місцевих органів державної виконавчої влади і тісно пов'язані з теоретичними положеннями таких суміжних дисциплін, як теорія держави і права, історія держави і права, конституційне право, цивільне право, господарське право, трудове право та ін. Функціонування держави, а отже, і державного апарату, неможливе без організуючої ролі права. Це найважливіший регулятор управлінської діяльності незалежно від того, у якій конкретній сфері вона проводиться. Без його регулятивної і формалізуючої функції неможливо чітко і функціонально організувати управління складними соціальними процесами, сконцентрувати діяльність державного апарату, усіх його складових. Правові відносини складаються як відносини вторинного порядку, зумовлені досягненням оптимальних результатів господарської і соціально-культурної діяльності.

Натомість нормативно-правове регулювання управлінської діяльності – це політико-юридичний засіб управління поведінкою людей у державно організованому суспільстві. Нормативне закріплення управлінської діяльності є мірилом людських вчинків, що забезпечує соціально-політичну, психологічну й організаційну спрямованість управлінського діяння, закріплює нормативно оформлену директивну основу управління, визначає права і обов'язки (компетенцію) державних органів, їхніх структурних підрозділів та службових осіб, встановлює правильне співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату управління, закріплює найбільш раціональний варіант управлінської діяльності, підтримує належну організованість і дисципліну учасників управлінського процесу.

Нормативне закріплення покликане забезпечити правову базу реформування системи державного управління в межах реалізації адміністративної реформи в Україні, створити умови для побудови демократичної, соціальної, правової держави. Безпосередньо нормами права встановлюються державно-владні управлінські правовідносини та закріплюються права й обов'язки громадянина, а також інших суб'єктів, які не мають владних повноважень, у відносинах з представниками держави; встановлюються організаційні та правові засади функціонування всієї системи державної адміністрації; здійснюється розподіл повноважень між органами державного управління та їх структурними одиницями; визначаються принципи, методи, форми державно-управлінської діяльності.

На даний час правові норми фактично опосередковують майже весь комплекс управлінських дій, вносять визначальний елемент правомірності у здійснення державного управління, створюють режим його законності, закріплюють об'єктивно обґрунтовані організаційні структури та раціональний порядок їхньої діяльності, тобто

створюють умови для досягнення високої ефективності управлінської діяльності. Крім того, право сприяє оптимальному використанню всіх чинників, що впливають на ефективність управління. Дія цих чинників не лише опосередковується правом, а й істотно посилюється або ослаблюється залежно від рівня опосередкування. Право впливає на управління та його ефективність самим фактом свого існування.

У нормативному закріпленні, що регулює публічно-управлінську діяльність, відображаються ступінь демократизму суспільства і управління, принципи соціальної справедливості, функціонально-структурна характеристика управлінських ланок, вимоги до кадрів управління, методів, стилю і культури їхньої роботи, рівня професіоналізму і дисципліни, моральних якостей, етики поведінки та ін. Конкретна норма права вказує не лише на те, що і як повинен зробити суб'єкт управління, не тільки визначає допустиму і можливу поведінку, встановлює контури управлінських рішень, а й зумовлює значною мірою їхній зміст. У процесі застосування суб'єктами управлінської діяльності права об'єктивується його регулююча дія, а це сприяє розвиткові ініціативи, творчого ставлення до виконання службових обов'язків.

Застосування права в процесі управління є одночасно функціональною якістю і самого управління, але при цьому не слід забувати, що застосування права є самостійним явищем. Водночас правозастосування за своєю природою є управлінською діяльністю. Право саме по собі не є ефективним чи неефективним. Воно стає таким у процесі цілеспрямованої діяльності. Загальна характеристика права, правових норм повинна зводитися до якісних рис – обґрунтованості, чіткості, масштабу охоплення суспільних відносин, своєчасності тощо. Насправді всі норми права мають однаково ефективну вагу, тоді як ефективність діяльності із застосування цих норм, як правило, різна. Висока якість правової регламентації управлінського процесу надає йому сталості, законності й ефективності. При цьому не існує однобічної залежності між управлінням і правом. Чим ефективніший управлінський процес, тим ефективніший і юридичний механізм управління, а отже, і саме право.

Таким чином, варто говорити про визначену шляхом нормативного закріплення *якість публічно-управлінської діяльності* – чітко визначені, науково обґрунтовані мета і завдання управління, об'єктивна визначеність функціонально-структурної побудови управлінських органів, сучасні форми та методи діяльності; демократизм; технічна оснащеність і особистісні характеристики службовців апарату управління (почуття обов'язку, компетентність, діловитість, творчість, суворе дотримання законності, дисциплінованість, принциповість і непримиренність до недоліків, чіткість, тактовність у спілкуванні тощо). Завдання, поставлені перед

державою, по-перше, мають бути детерміновані законодавчо закріпленими зобов'язаннями держави щодо соціального захисту населення у випадку непередбачених обставин. А по-друге, вони пов'язані з необхідністю забезпечення прийнятного стандарту життя для груп населення з низьким прибутком. Отже, соціальна політика держави, маючи чіткі цілі, функції, принципи та структуру, повинна містити конкретні механізми вирішення суспільних проблем та інструменти власного удосконалення. Становлення соціального ринкового господарства вимагає пріоритетного розвитку системи соціального забезпечення шляхом реалізації адекватної соціальної політики. Пріоритетність у даному випадку обумовлена функціональною роллю держави як інституту, що гарантує забезпечення населення визначеним набором соціальних благ і гарантій.

Останнім часом виокремлюється новий науковий напрям, що передбачає дослідження закономірностей реформування, факторів, які впливають на нього. Для проведення реформи публічної адміністрації необхідне відповідне політичне, організаційне, правове, фінансове, наукове та інформаційне забезпечення. Першочергово необхідно прийняти концепцію реформи, підготувати програму реформ та заходи щодо її реалізації, передбачивши відповідні для цього часовий, організаційний і фінансовий ресурси і пам'ятаючи про існуючі щодо її проведення обмеження та загрози [4, с. 353].

Право в публічному адмініструванні – це не лише надзвичайно широка галузь права, а й дуже мобільна і мінлива складова публічного управління. Адже норми права повинні забезпечити правову базу реформування системи публічного управління в межах реалізації адміністративної реформи в Україні, створити умови для побудови демократичної, соціальної, правової держави. Безпосередньо нормами права встановлюються управлінські правовідносини та закріплюються права і обов'язки громадянина, а також інших суб'єктів, які не мають владних повноважень, у відносинах із представниками держави; встановлюються організаційні та правові засади функціонування всієї системи публічної адміністрації; здійснюється розподіл повноважень між органами державного управління та їх структурними одиницями; визначаються принципи, методи, форми публічно-управлінської діяльності.

Феномен трансформації суспільних відносин в Україні, розроблення нових правових механізмів реалізації положень Конституції України, проведення адміністративної реформи в Україні внесли і продовжують вносити істотні зміни до змісту державного управління. На нинішньому етапі розвитку суспільства метою адміністративно-правового регулювання є вдосконалення форм і методів управлінської діяльності, установлення і регламентація таких

взаємовідносин громадян і державних інституцій, у яких кожній людині має гарантуватися дотримання й охорона прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушень.

У концептуальному плані система нормативного закріплення основ удосконалення діяльності органів влади має розроблятися та впроваджуватися на основі таких заходів: по-перше, втілення в практику державного управління визначених Конституцією України концептуальних засад організації влади; по-друге, поєднання питань адміністративної та самоврядної реформ з підвищенням ефективності механізму надання громадянам державних і муніципальних послуг та поліпшенням їх якості; по-третє, політико-правове, фінансове, матеріальне, організаційне та інформаційне забезпечення завдань, функцій та повноважень, які реалізуються у сфері місцевої влади; по-четверте, чітке законодавче розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади і місцевого самоврядування та неухильне дотримання на практиці такого розмежування шляхом створення системи належних правових гарантій місцевого самоврядування, що включає становлення адміністративної юстиції в Україні; по-п'яте, правове і організаційне забезпечення формування матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування на основі чіткого визначення статусу комунальної власності, внутрішніх та зовнішніх джерел формування місцевих бюджетів та позабюджетних коштів місцевого самоврядування, забезпечення самостійності місцевих бюджетів, розробки та запровадження механізму фінансового вирівнювання для забезпечення мінімальних соціальних стандартів у межах усієї території країни.

Список використаних джерел

1. **Баштанник В. В.** Напрями та завдання дослідження трансформаційних процесів в системі державного управління в Україні / В. В. Баштанник. – Режим доступу : archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ Nrzd/2012_2/3.pdf.

2. **Мартиненко В. М.** Державне управління шлях до нової парадигми / В. М. Мартиненко. – Х. : Магістр, 2003. – 218 с.

3. **Петровський П. М.** Гуманітарна парадигма в системі державного управління : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. / Петровський П. М. – К., 2010. – 32 с.

4. **Проблеми** децентралізації: національний та міжнародний досвід : зб. матеріалів та док. / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка – Н, 2006. – 744 с.

List of references

1. **Bashtannyk V. V.** Napriamy ta zavdannia doslidzhennia transformatsiinykh protsesiv v systemi derzhavnoho upravlinnia v Ukraini / V. V. Bashtannyk. – Rezhym dostupu : archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ Nrzd/2012_2/3.pdf.

2. **Martynenko V. M.** Derzhavne upravlinnia shliakh do novoi paradyhmy / V. M. Martynenko. – Kh. : Mahistr, 2003. – 218 s.

3. **Petrovskyi P. M.** Humanitarna paradyhma v systemi derzhavnoho upravlinnia : avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr. / Petrovskyi P. M. – K., 2010. – 32 s.

4. **Problemy** detsentralizatsii: natsionalnyi ta mizhnarodnyi dosvid : zb. materialiv ta dok. / nauk. red. M. Pukhtynskyi. – K. : Atika – N, 2006. – 744 s.

Надійшла до редколегії 10.03.15

УДК 347.965.42

Зоя КРАСІЛОВСЬКА
Національна академія державного управління при Президентові України
Одеський регіональний інститут державного управління

АЛЬТЕРНАТИВНІ СПОСОБИ ВИРІШЕННЯ СПОРІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ

Розглядаються передумови запровадження в Україні інновацій у державному управлінні, а саме способів альтернативного вирішення спорів. Досліджується поняття альтернативного способу вирішення спорів як саморегульованого інституту громадянського суспільства. Розкриваються основні фактори саморегулювання. Наводяться різні підходи до тлумачення поняття «альтернативні способи вирішення спорів».

Ключові слова: альтернативне вирішення спорів, державне управління, третейський розгляд, міжнародний комерційний арбітраж, врегулювання конфлікту.

***Зоя Красиловская.* Альтернативные способы разрешения споров в сфере государственного управления: понятие и сущность**

Рассматриваются предпосылки внедрения в Украине инноваций в государственном управлении, а именно способов альтернативного разрешения споров. Исследуется понятие альтернативного способа разрешения споров как саморегулируемого института гражданского общества. Раскрываются основные факторы саморегулирования. Предлагаются различные подходы к толкованию понятия «альтернативные способы разрешения споров».

Ключевые слова: альтернативное разрешения споров, государственное управление, третейское разбирательство, международный коммерческий арбитраж, урегулирование конфликта.

***Zoia Krasilovska.* Alternative dispute resolution mechanisms in public administration: concept and essence**

Preconditions for introduction in Ukraine innovations in governance, such as

© Красіловська З. В., 2015

alternative dispute resolution methods are considered. The concept of alternative dispute resolution mechanisms as a self-regulating civil society institution is investigated. The basic factors of self-regulation are considered. The different approaches to the interpretation of the concept of «alternative dispute resolution» are presented.

Key words: alternative dispute resolution, public administration, arbitration, international commercial arbitration, conflict resolution.

Укладення між Україною та Європейським Союзом політичної частини угоди про асоціацію від 21 березня 2014 р. показало справжнє прагнення нашої держави до повноправного членства в міжнародній європейській спільноті та підкреслило спрямованість до європейських цінностей та правових стандартів суспільства. Україна – демократична правова держава, а демократичне суспільство здатне в багатьох випадках вирішувати конфлікти у своєму середовищі, не вдаючись до державного судового процесу (владного примусу), використовуючи для цього інститути саморегулювання громадянського суспільства – способи альтернативного вирішення спорів (АВС). Для того щоб посісти гідне місце на світовій арені необхідно слідувати сучасним тенденціям розвитку, зокрема розширювати можливості забезпечення захисту прав на умовах альтернативності, що, у свою чергу, створить більш сприятливі умови для поступового розвитку нашої держави. Спрямованість України до європейських стандартів правосуддя (у тому числі в частині використання альтернативних способів урегулювання спорів) знайшла своє втілення в Указі Президента України «Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до Європейських стандартів» [5].

Питання розглядаються в працях Б. Леко, Г. Чуйко, М. Костицького, В. Маляренка, Н. Бондаренко-Зелінської, В. Баранова, Ю. Бошицького, Г. Єрьоменко, О. Спектор, Є. Носирєвої, Г. Севастьянова, Д. Давиденка та ін.

Однак питання стосовно формування в Україні теоретичних основ системи альтернативного вирішення спорів України залишаються не до кінця розкритими. Зазначене обумовлює своєчасність та актуальність розгляду даного питання.

Метою статті є розгляд питання формування в Україні теоретичних основ АВС як невід'ємної складової розвитку цього інституту в Україні.

У сучасному процесі демократизації суспільних відносин чітко простежується пріоритетність принципів гуманізму, справедливості, моралі, що вимагають пошуку якісно інших підходів до врегулювання конфліктів. Для цього світовим співтовариством вироблений і тривалий час успішно застосовується значний арсенал цих підходів.

У вітчизняній правовій доктрині та законодавстві існує ряд

правових інститутів, таких як третейський розгляд, міжнародний комерційний арбітраж, посередництво та ін., що об'єднуються загальним поняттям «альтернативне вирішення спорів».

Проте сучасна вітчизняна доктрина не дає чіткого уявлення про місце способів АВС у системі українського законодавства, а ця обставина може призвести до спотвореного уявлення про їх правову природу і в кінцевому результаті негативно позначитися на практиці застосування та процесі розвитку способів АВС в нашій країні.

Третейський розгляд, міжнародний комерційний арбітраж, посередництво (медіація) та інші способи АВС є саморегульованими інститутами громадянського суспільства. Саморегулювання в даному випадку характеризується такими основними факторами:

1) приватний (недержавний) характер;

2) договірний характер правовідносин у сфері АВС (застосування на основі добровільного спільного вибору);

3) самостійне, за загальним правилом, обрання осіб, які сприяють вирішенню спору або врегулюванню правового конфлікту (третейських суддів, арбітрів, посередників, медіаторів та ін.);

4) майже необмежена процедурна диспозитивність – сторони є «господарями» процесу (самостійне визначення сторонами процедурних правил обраного способу АВС в рамках загальних і спеціальних принципів АВС, імперативів, встановлених законодавством, та загальнодозволеної спрямованості регулювання відносин у сфері АВС);

5) акти застосування способів АВС (рішення, угода про врегулювання спору і т.д.) поширюють свою дію (тобто обов'язкові) тільки на сторони [6].

У той же час було б принципово неправильним виводити АВС за межі правового поля. Отже, потреба у визначенні способів АВС в системі державного управління не тільки об'єктивно існує, але є одним із першочергових завдань вітчизняної доктрини.

Термін АВС вперше почали використовувати в США для позначення гнучких і неформальних процедур врегулювання конфліктів. Нині він є усталеним і широко застосовується не лише в правовій науці, а й у законодавстві багатьох країн. Перед тим, як розглядати сутність поняття АВС, слід позначити принципову відмінність методів «вирішення спорів» і «врегулювання конфліктів». Урегулювання конфліктів полягає, насамперед, у тому, що перебіг конфлікту підлягає певному коригування з метою використання його результатів або запобігання його негативних наслідків. Як вважає відомий конфліктолог Л. І. Скібіцька: «...врегулювання конфлікту – це найбільш раціональний підхід до нього. Не завжди можна уникнути відкритого зіткнення, але завжди варто спробувати уникнути

надмірних витрат, надмірно великої плати за неконтрольований розвиток конфліктних подій» [7, с. 156]. На думку інших науковців, урегулювання конфлікту – це стратегія, спрямована на «певне компромісне вирішення спору, яке, хоча і не повністю відповідає цілям кожної зі сторін, дозволяє їм досягти деяких, якщо не всіх, початкових цілей» [9, с. 289]. Крім того, ці дослідники вважають, що «вирішення конфлікту – це, по суті справи, досягнення угоди щодо спірного питання між учасниками. На думку багатьох авторів, існує три основних види такої згоди: 1) згода в результаті збігу думок сторін; 2) згода відповідно до законодавчої або моральної волі зовнішньої сили; 3) згода, нав'язана однією з протиборчих сторін» [9, с. 202].

Отже, існуючі способи або форми врегулювання конфліктів можна умовно поділити на три групи:

1. З позиції сили (влади) – тобто одна сторона переважає за допомогою фізичного примусу (насильства), чисельної або технічної переваги. Завжди надто великою є спокуса отримати бажане якомога швидше і в максимальному обсязі. Але прихильники таких підходів рідко замислюються над тим, що ризик і ціна, яку доведеться заплатити в разі такого вибору, набагато вищі, ніж за інших підходів. Практика використання силових стратегій для вирішення конфліктів доволі добре відома і описана в літературі у вигляді численних маніпулятивних переговорних технологій з використанням влади повноважень, інформації, статусу, психологічного тиску тощо.

2. З позиції права (традиційний, правовий) – здійснюється за допомогою судових органів на основі юридичного права. Є менш ризикованим, ніж підхід з позиції влади, однак він теж пов'язаний із певним ризиком і доволі часто з великими затратами. Звичайною практикою вирішення спорів таким шляхом є судовий процес, а також різноманітні форми третейських судів, арбітражних процедур і т.д., результатом яких стає рішення нейтральної третьої сторони, прийняте відповідно до певних норм та правил, доцільних для тієї чи іншої ситуації.

3. З позиції інтересів (альтернативний, позасудовий) – альтернативні способи (медіація, переговори), які передбачають визначення того, що стало підставою виникнення спору, пошук компромісних рішень та досягнення згоди між конфліктуючими сторонами завдяки зусиллям третьої, незалежної сторони. Дозволяє перетворити суперника на партнера і досягти результату, що максимально задовольнив би всі сторони. На відміну від силових чи правових методів, де проблема полягає в наявності опонента як такого (відповідно формулюється завдання: перемогти, а іноді й усунути його), такий підхід розглядає конфлікт як проблему задоволення інтересів усіх сторін, що вимагає спільного прийняття рішення [2].

Узагальнюючи вищенаведені думки, можна сказати, що вирішення спорів – це застосування (наприклад, третейським судом) правових норм і винесення обов'язкового для сторін рішення, яке ґрунтується на законодавстві та інших можливих джерелах права. Метод «вирішення спору» застосовується при зверненні до таких способів АВС, як третейський розгляд і міжнародний комерційний арбітраж. На відміну від «вирішення спору» метод «врегулювання конфлікту» заснований на досягненні компромісу шляхом ведення конструктивних переговорів сторонами самостійно або за сприяння незалежного спеціаліста (посередника, медіатора та ін.). У результаті «врегулювання конфлікту» сторони доходять компромісу – укладають угоду про врегулювання конфлікту, яка за своєю природою в більшості випадків є новим цивільно-правовим договором (новацією). При використанні методу «вирішення спору» проблема вирішується стосовно існуючих прав і обов'язків сторін (правовідносин сторін), а в разі «врегулювання конфлікту» сторони прагнуть узгодити свої інтереси і досягти взаємоприйнятного припинення конфлікту. Таким чином, «вирішення спору» і «врегулювання конфлікту» є принципово різними методами, які використовуються в АВС.

У разі «вирішення спору» конфлікт сторін зберігається, оскільки можливі ситуації, коли те, як вирішився спір, влаштує тільки одну сторону – того, хто здобув перемогу, або не влаштує обидві сторони, оскільки саме рішення приймалося не сторонами спору, а правозастосовним органом. При врегулюванні конфлікту рішення приймається обома сторонами, які самостійно визначають свої майбутні відносини, укладаючи угоду про врегулювання спору – цивільно-правовий договір. Тим самим можна стверджувати, що конфлікт, який існував між сторонами припиняється повністю або в частині, узгодженій ними (сторонами). Таким чином, в юриспруденції поняття «вирішення спору» має на увазі можливість збереження конфліктних відносин (розбіжностей) сторін, що найчастіше виражається у відмові від добровільного виконання судових рішень або припинення подальших партнерських відносин між сторонами, а врегулювання правового конфлікту, навпаки, повинно сприяти припиненню конфлікту, його ліквідації, більш активному виконанню добровільно взятих на себе сторонами зобов'язань, які зберігають партнерські відносин.

Розглянемо, що розуміють під сучасними альтернативними способами врегулювання спорів інші науковці. Д. Є. Міхель дає таке визначення: «альтернативне вирішення спорів – новий, що динамічно розвивається напрям юридичної науки і практики, який об'єднує такі правові поняття, як третейський розгляд, міжнародний комерційний арбітраж, посередництво (або медіація) і переговори» [3, с. 2]. Дещо ширше сприймає це поняття Н. М. Леннуар: «Під альтернативними

формами вирішення правових спорів або конфліктів (АВК) розуміються прийоми і способи вирішення спорів поза системою державного правосуддя» [1, с. 9]. З таким трактуванням зазначеного поняття, на наш погляд, неможливо погодитися, оскільки в такому випадку до альтернативних методів врегулювання довелося б віднести і врегулювання способами традиційного права. На думку ж С. В. Ніколюкіна: «альтернативні способи вирішення спорів являють собою, по-перше, систему взаємопов'язаних дій сторін та інших осіб з розгляду виниклої суперечки, спрямованих на його позасудове врегулювання, або дозвіл з використанням примирних чи інших незаборонених процедур, здійснюваний, як правило, на підставі добровільного волевиявлення сторін, по-друге, право вибору будь-якого (не забороненого законом) недержавного (приватного) способу вирішення спору та / або врегулювання конфлікту, виходячи з конкретної ситуації» [4, с. 94]. Звичайно, дане визначення є більш точним і повним, аніж вищенаведені.

Як бачимо, в іноземній і вітчизняній науці немає єдиного підходу як до поняття АВС, так і його змісту. Весь спектр уявлень про сутність поняття АВС можна умовно звести до трьох груп підходів [6]. До першої групи належить уявлення про альтернативні способи вирішення спорів як про приватну систему, що виникла на противагу публічному порядку вирішення спорів, тому до альтернативних належать усі позасудові (несудові) процедури врегулювання спору, тобто арбітраж, посередництво, міні-суд і т. ін. Напевно, для більш точного визначення природи АВС правильніше було б використовувати вислів «недержавні форми», який акцентує увагу не на відмінності даних способів від державного правосуддя, а на їх громадській природі. Більш того, державні правозахисні та правозастосовні органи не вичерпуються тільки державними судами. До них також належать: президент України, Кабінет Міністрів України, інші органи виконавчої влади (наприклад, Національна служба посередництва та примирення), Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи прокуратури тощо.

Відповідно до підходів розуміння АВС другої групи всі способи вирішення приватно-правових спорів поділяються на чотири основні категорії: переговори між сторонами; медіація (посередництво); арбітраж; судове провадження. При цьому до альтернативних способів вирішення спорів належить лише друга категорія. Альтернативними визнаються такі способи АВС, які засновані тільки на досягненні компромісу, наприклад переговори, посередництво (медіація), примирення. Даний варіант трактування АВС є найбільш вузьким. До нього не належать способи АВС, що використовують процесуальний метод «вирішення спорів (застосування норм права)»,

а саме третейський розгляд і міжнародний комерційний арбітраж.

Паралельно слід зазначити, що існує декілька процесуальних методів АВС, пов'язаних з якісними особливостями окремих способів АВС, які використовуються для досягнення необхідного правового результату:

– метод вирішення спорів (винесення рішення), або застосування норм права (змагальний);

– метод врегулювання правового конфлікту (пошуку компромісу), або узгодження інтересів сторін (досягнення консенсусу);

– метод рекомендаційний (експертної оцінки),

– змішаний (комбінований) метод [6].

Згідно з третьою групою підходів поняття АВС охоплює такі механізми врегулювання спору, які можуть застосовуватися окремо або в різноманітних комбінаціях між собою (наприклад, методи переговорів і посередництва можуть застосовуватись окремо або разом, утворюючи новий метод – переговори-посередництво). Альтернатива в такому разі означає вибір можливих варіантів серед альтернативних способів вирішення спорів, а не вибір між цими методами і судовим розглядом.

Кожне з розглянутих вище уявлень лише частково характеризує зміст АВС. На нашу думку, АВС – це не заборонений законом приватний спосіб розв'язання спору та / або врегулювання конфлікту відповідно до конкретної ситуації. Крім того, хочеться звернути увагу на певну синонімічну близькість формулювань «методи АВС», «способи АВС», «форми АВС», «процедури АВС», які в цілому позначають певний порядок вирішення спору або врегулювання конфлікту. Проте присутня в літературі взаємозамінність даних понять виглядає недостатньо обґрунтованою, оскільки кожна з перелічених категорій має власну специфіку.

На нашу думку, використання поняття «спосіб АВС» як узагальнюючої категорії для всіх варіантів приватного (недержавного) вирішення спорів чи врегулювання конфліктів найкращим чином узгоджується з ч.5 ст. 55 Конституції України, де зазначено: «Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань». Тлумачний словник української мови дає таке пояснення поняття «засіб – це прийом, якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; спосіб» [9, с. 307]. Тому саме поняття «спосіб АВС» може бути засобом необхідної уніфікації в даній сфері.

Необхідно зазначити, що багато правознавців використовують категорії «способи АВС» і «методи АВС» як взаємозамінні. Вважаємо, що це не досить коректно. Процесуальний метод характеризує загальну спрямованість спільних дій сторін і осіб, які сприяють вирішенню спору

або врегулюванню правового конфлікту, у «знятті» правової невизначеності та встановленні прав і обов'язків сторін. «Методи АВС», у свою чергу, пов'язані з досягненням певних правових (процесуальних) результатів в ході застосування обраного сторонами способу АВС. Так, для методу «вирішення спору» кінцевою метою (результатом) може стати захист оскарженого права, для методу «врегулювання правового конфлікту (пошуку компромісу)» та рекомендаційного (консенсуального) методу – узгодження інтересів сторін шляхом вироблення спільного рішення або висновку угоди про врегулювання конфлікту, для методу «експертної оцінки» – встановлення певних обставин, яким сторони можуть надати офіційний статус.

Способи АВС не мають суворо встановленої процесуальної форми. Наявність процесуальної форми характерно для державного судочинства, оскільки зміст процесуальної (правозастосовчої) діяльності детально регламентовано чинним законодавством, і будь-який відступ від встановленого законодавцем порядку вирішення спору в державному суді – безумовна підстава для скасування постанови державного суду.

Тим самим визначальною відмінністю процесуальної форми судочинства є її сувора нормативна регламентація законом. Якісна своєрідність способів АВС як інститутів громадянського суспільства полягає в тому, що на рівні законодавства зміст процедури (стадій) способу АВС зазвичай не встановлюється, нормативному регулюванню підлягають лише базові принципи здійснення даного способу АВС.

Стосовно тематики АВС використання терміна «форма АВС» може мати ще одне значення, а саме характеризувати орган, що застосовує обраний сторонами спосіб АВС. Так, формою застосування таких способів АВС, як третейський розгляд і міжнародний комерційний арбітраж, буде третейський суд, тобто орган, що застосовує для вирішення спору третейський розгляд. Варто, однак, підкреслити обмеженість використання категорії «орган» щодо застосування способів АВС, оскільки знову ж специфіка АВС не дозволяє його використовувати в тому значенні, яке йому зазвичай надається в публічно-процесуальних галузях права.

«Процедури АВС» являють собою певний порядок або послідовність процесуальних дій, встановлених угодою сторін або правилами, регламентами чи іншими локальними актами організації, яка застосовує способи АВС, і яким сторони надають статус узгодженої процедури.

Вважаємо, що використання поняття «спосіб АВС» як узагальнюючої категорії для всіх варіантів приватного (недержавного) вирішення спорів чи врегулювання конфліктів є найбільш обґрунтованим і доцільним. Крім того, категорія «способи АВС» досить активно використовується в доктрині АВС.

Таким чином, узагальнюючи розглянуті вище погляди, категорію

АВС слід визначити як узгоджений вибір та застосування, відповідно до конкретної ситуації, найбільш ефективного приватного способу розв'язання спору та / або врегулювання правового конфлікту, що не заборонений законом, з метою досягнення необхідного правового результату.

Список використаних джерел

1. **Леннуар Н. Н.** Альтернативное разрешение споров: переговоры и медиация : учеб.-метод. пособие / Н. Н. Леннуар. – СПб. : Изд-во Санкт-Петербург. ин-та права им. Принца П. Г. Ольденбургского, 2004. – 100 с.

2. **Міжнародне** приватне право. Особлива частина : підручник / за ред. А. С. Довгерта, В. І. Кисиля. – К. : Алерта, 2013. – 400 с.

3. **Михель Д. Е.** Соотношение альтернативного разрешения споров и государственного правосудия / Д. Е. Михель // Научные исследования и их практическое применение. Современное состояние и пути развития 2012 : материалы конф. – Режим доступа : www.sworld.com.ua/konfer28/42.pdf.

4. **Ніколюкин С. В.** Альтернативні способи врегулювання спорів у системі захисту цивільних прав / С. В. Ніколюкин // Освіта і право. – 2012. – № 9(37). – С. 93 – 114.

5. **Про Концепцію** вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до Європейських стандартів : Указ Президента України від 10 трав. 2006 р. № 361/2006. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/361/2006.

6. **Севастьянов Г. В.** Хрестоматия альтернативного разрешения споров / Г. В. Севастьянов. – М., 2009. – Режим доступа : coollib.com/b/262293/read#t134.

7. **Скібіцька Л. І.** Конфліктологія : навч. посіб. / Л. І. Скібіцька. – К. : Центр навч. л-ри, 2007. – 384 с.

8. **Словник** української мови. В 11 т. Т. 3 / Г. М. Гнатюк, Т. К. Черторизька. – К. : Наук. думка, 1972. – 774 с.

9. **Юридическая** конфликтология / Бойков А. Д., Варламова Н. Н., Дмитриев А. В. [и др.] ; отв. ред. Кудрявцев В. Н. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1995. – 316 с.

List of references

1. **Lennuar N. N.** Alternativnoe razreshenie sporov: peregovoryi i mediatsiya : ucheb.-metod. posobie / N. N. Lennuar. – SPb. : Izd-vo Sankt-Peterburg. in-ta prava im. Printsa P. G. Oldenburgskogo, 2004. – 100 s.

2. **Mizhnarodne** pryvatne pravo. Osoblyva chastyna : pidruchnyk / za red. A. S. Dovherta, V. I. Kysylia. – K. : Alerta, 2013. – 400 s.

3. **Mihel D. E.** Sootnoshenie alternativnogo razresheniya sporov i gosudarstvennogo pravosudiya / D. E. Mihel // Nauchnyie issledovaniya i ih prakticheskoe primenenie. Sovremennoe sostoyanie i puti razvitiya 2012 : materialyi konf. – Rezhim dostupa : www.sworld.com.ua/konfer28/42.pdf.

4. **Nikoliukyn S. V.** Alternatyvni sposoby vrehuliuvannia sporiv u systemi zakhystu tsyvilnykh prav / S. V. Nikoliukyn // Osvita i pravo. – 2012. – № 9(37). – S. 93 – 114.

5. **Pro Kontseptsiiu** vdoskonalennia sudivnytstva dlia utverdzhennia spravedlyvoho sudu v Ukraini vidpovidno do Yevropeiskykh standartiv : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 10 trav. 2006 r. № 361/2006. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/361/2006.

6. **Sevastyanov G. V.** Hrestomatiya alternativnogo razresheniya sporov / G. V. Sevastyanov. – M., 2009. – Rezhim dostupa : coollib.com/b/262293/read#t134.

7. **Skibitska L. I.** Konfliktolohiia : navch. posib. / L. I. Skibitska. – K. : Tsentr navch. l-ry, 2007. – 384 s.

8. **Slovnyk** ukrainskoi movy. V 11 t. T. 3 / H. M. Hnatiuk, T. K. Chertoryzka. – K. : Nauk. dumka, 1972. – 774 s.

9. **Yuridicheskaya** konfliktologiya / Boykov A. D., Varlamova N. N., Dmitriev A. V. [i dr.] ; otv. red. Kudryavtsev V. N. – M. : Izd-vo IGiP RAN, 1995. – 316 c.

Надійшла до редколегії 16.03.15

УДК 35

Платон ПРЕСИЧ
Національна академія державного управління при Президентові України

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

Аналізується процес формування механізмів державного управління земельними ресурсами. Визначаються складові впливу макросередовища на засади земельних відносин в Україні. Визначається сутність сучасного реформування механізмів державного управління земельними ресурсами. Розглядаються теоретичні й практичні проблеми формування механізмів державного управління земельними ресурсами як елементів загальнонаціональної системи землекористування.

Ключові слова: державне управління, механізми управління, земельні відносини, державне регулювання, землекористування, державне управління земельними ресурсами.

***Платон Пресич.* Усовершенствование механизмов государственного управления земельными ресурсами в Украине**

Анализируется процесс формирования механизмов государственного управления земельными ресурсами. Определяются составляющие влияния макросреды на основы земельных отношений в Украине. Определяется сущность современного реформирования механизмов государственного управления

© Пресич П. Ю., 2015

земельными ресурсами. Рассматриваются теоретические и практические проблемы формирования механизмов государственного управления земельными ресурсами как элементов общенациональной системы землепользования.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы управления, земельные отношения, государственное регулирование, землепользование, государственное управление земельными ресурсами.

***Platon Presich*. Improvement the mechanisms of state land resource management in Ukraine**

The process of formation mechanisms of state land management are analyzed. The components of the influence of macro environment on the basis of land relations in Ukraine is identified. It defines the essence of the modern reform of the mechanisms of state management of land resources. The theoretical and practical problems of formation mechanisms of state management of land resources as elements of a national system of land use are considered.

Key words: public administration, management mechanisms, land relations, government regulation, land use, land management.

За сучасних умов системної трансформації суспільних відносин необхідність формування раціональних механізмів державного управління земельними ресурсами зумовлена кількома чинниками. По-перше, це стратегічні ресурси держави (ураховуючи загострення глобальних проблем продовольчої безпеки, якості харчування й стану розвитку сільського господарства); по-друге, земельні ресурси, що формують просторовий базис соціально-економічного розвитку, головний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві; по-третє, земельні ресурси як природна скарбниця мінерально-сировинних ресурсів для розвитку національної промисловості та економіки; по-четверте, це середовище формування національних багатств України, що перебуває під особливою охороною держави. Означене підтверджує важливість і значення регулювання земельних відносин та використання земельних ресурсів, необхідність удосконалення теоретичних і методичних положень щодо управління земельними ресурсами.

Сучасний етап розвитку українського суспільства характеризується загостренням правових, політичних, організаційних, економічних, екологічних та соціальних суперечностей, пов'язаних із використанням земельних ресурсів. Несистемність законодавчих актів та їх невідповідність один одному, постійна зміна організаційних структур у системі державного управління землекористуванням, збільшення кількості порушень земельного законодавства, загострення екологічних проблем, соціальне незадоволення діями влади щодо вирішення земельних питань впливають на характер, стан, перспективи та якість механізмів державного управління в цій сфері. Саме тому в процесі системних трансформацій, визначених

Стратегією – 2020, зростає потреба у високопрофесійному, науково обґрунтованому управлінні процесами використання земельних ресурсів на державному, регіональному та місцевому рівнях. Так само раціональне реформування земельних відносин є необхідною складовою соціально-економічних і політичних перетворень у незалежній Україні. Такі перетворення ґрунтуються на формуванні і становленні ринкових відносин у галузі економіки. Будучи основним елементом інституту приватної власності, земельні ресурси є визначальним фактором усього економічного механізму держави, а з позицій інституціонального виміру одночасно є серцевиною механізмів державного управління.

Земельні відносини як складова суспільно-економічних відносин завжди були в полі зору досліджень науковців, спеціалістів і практиків. На сучасному етапі проблему регулювання земельних відносин досліджують вітчизняні вчені, зокрема В. Вакуленко, П. Гайдуцький, П. Гарасим, М. Геєць, М. Гладій, В. Горлачук, А. Даниленко, Д. Добряк, Т. Дудар, В. Кравців, П. Кулініч, А. Мірошниченко, А. Мартин, Р. Марусенко, О. Мордвінов, О. Новоторов, М. Орлатий, В. Трегобчук, Г. Шарий, М. Хвесик та ін. Наукові праці щодо земельної та аграрної політики загалом були предметом досліджень І. Міхаліної, М. Присяжнюка, А. Третяка, А. Штукатурової, А. Юрченка та ін.

При цьому більш глибоких розробок потребують теоретичні міркування щодо сутності земельних відносин як сукупності правових, економічних, соціальних, природоресурсних і екологічних відносин, що виникають між суспільством та його членами в процесі володіння, користування, розпорядження земельними ресурсами і управління ними. Водночас варто більш детально опрацювати питання розробки основних напрямів розвитку механізмів земельних відносин у сільському господарстві, спрямованих на забезпечення і реалізацію громадянами прав власності на землю, економічне і правове врегулювання земельних відносин шляхом орендування земельних ділянок.

Метою дослідження є аналіз процесу державного управління використанням земельних ресурсів та розробка на цій основі практичних рекомендацій щодо вдосконалення організаційно-правового механізму державного управління використанням земельних ресурсів в умовах трансформації системи господарювання. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі основні завдання: визначити зміст та сутнісні характеристики державного управління земельними ресурсами; дослідити сучасні механізми управлінського впливу на процес землекористування; розглянути сучасний стан і розвиток використання земельних ресурсів, а також його нормативно-правове забезпечення; визначити особливості

контрольної діяльності органів влади у сфері землекористування; систематизувати напрями вдосконалення державного управління використанням земельних ресурсів.

Результатом дослідження є системне обґрунтування теоретичних і методичних основ державного регулювання і розвитку механізмів управління земельними ресурсами в умовах трансформації форм власності і господарювання на основі вдосконалення земельних відносин. Це вимагає розробки шляхів удосконалення механізмів державного управління користуванням земельних ресурсів у частині визначення вимог до державно-управлінських рішень, що стосуються механізмів управління земельними ресурсами, оптимізації плати за використання земель, посилення відповідальності за їх псування та забруднення, інвентаризації земельних ресурсів на основі оновленої кадастрової інформації, відпрацювання механізму мінімізації послуг з оформлення документів, стандартизації діяльності землевпорядних і кадастрових організацій. Важливо запропонувати також методику аналізу доцільності використання земель для залучення іноземних чи вітчизняних інвесторів, оптимізації правової бази земельних відносин у процесі володіння, користування, розпорядження земельними ресурсами і управління ними. Важливо визначити основні напрями розвитку механізму управління земельними ресурсами відносин у сільському господарстві, спрямованих на забезпечення і реалізацію громадянами прав власності на землю, економічне і правове врегулювання земельних відносин), що значною мірою відображає прогнозну поведінку цивілізованого ринку земель сільськогосподарського призначення.

Поняття «земельні відносини» у вітчизняних наукових працях останніх років не має суттєвих розбіжностей у тлумаченні. В основному відрізняється тільки повнота формулювання. Базовим вважаємо визначення земельних відносин у Земельному кодексі України (ст. 2): «Земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею» [1, с. 71]. М. Федоров трактує земельні відносини як «суспільні відносини щодо володіння, користування, розпорядження і управління землею на державному, господарському і внутрішньогосподарському рівнях як об'єктом господарювання і засобом виробництва у сільському господарстві» [6, с. 12; 7]. У цілому погоджуючись із таким твердженням, зазначимо, що з позицій державного управління варто виділити як мінімум два ключових підходи. Перший з них базується на розумінні держави як ключового суб'єкта формування механізмів управління земельними ресурсами (саме тому мова йде про механізми державного управління в згаданій галузі). Другий підхід базується на розумінні, що цей вид природних ресурсів залишається стратегічним: земля – відносно

відновлювальний ресурс (за умов науково обґрунтованого використання); використання земельних ресурсів безпосередньо пов'язано з підвищенням якості життя населення; земельний ресурс є ключовим елементом впливу на вирішення базових економічних суперечностей сучасності. За таких обставин держава за будь-якої економічної системи намагається втримати контроль за земельними ресурсами.

Слід указати на нормативно-правовий аспект формування механізмів державного управління земельними ресурсами. Конституція України чітко визначає суб'єктів формування таких механізмів: «від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та місцевого самоврядування», доводить, що виключно органи публічної влади мають легітимне право провадити діяльність щодо управління користуванням земельних ресурсів у межах закону [2, с. 44]. Лише держава має право у вигляді нормативно-правових актів закріплювати норми права, що регулюють форми власності на природні ресурси, межі та особливості їх використання; планувати та прогнозувати використання ресурсів; заохочувати або стримувати освоєння ресурсів; визначати форми регуляторного впливу на процес природокористування; створювати спеціальні органи для контролю та нагляду, які мають відповідні функції; створювати умови для ефективного природокористування; охороняти та зберігати природні ресурси; формувати у населення підходи до ощадливого, раціонального природокористування.

У процесі використання земель різних видів власності виникають об'єктивні суперечності, обумовлені суперечностями між сучасним бажанням отримати максимальний зиск від використання земель та майбутнім інтересом, відповідно до якого земельні ресурси мають бути збережені в стані, який дасть можливість у подальшому прибутково користуватися ними. Суперечлива інтегративність інтересів суб'єктів-землекористувачів вимагає існування державного регулятора, і це створює ситуацію актуалізації існування і постійного вдосконалення [5, с. 46 – 48].

Загалом розвиток земельних відносин у межах певного регіонального формату (держави, регіону, субрегіону) сприяє: концентрації сільськогосподарських угідь у руках активної частини населення; повному забезпеченню потреби сільських жителів у земельних ділянках; задоволенню потреб у земельних ділянках працівників соціальної сфери на селі; створенню інфраструктури ринку сільськогосподарських угідь, забезпеченню його державного регулювання; раціоналізації землекористування економічними методами [3]. Розвиток земельних відносин, які складалися в пореформений період у сільському господарстві, вимагає поглибленого

обґрунтування методичних підходів до державного регулювання відносин у використанні земель. Державне регулювання земельних відносин у сільському господарстві тим більше необхідне з урахуванням тих вітчизняних реалій, в умовах яких відбувається реформування земельних відносин.

Розподіл функцій між різними рівнями національної системи управління земельними ресурсами може бути визначений за певним алгоритмом: на першому рівні органи центрального рівня державної влади забезпечують формування законодавчої бази земельних відносин, визначення змісту та єдності правил здійснення земельних правовідносин; встановлення гарантій власників та інших суб'єктів прав на земельні ділянки. На другому рівні – обласному – місцеві органи державної влади створюють організаційні умови для реалізації національних норм законодавства, забезпечують застосування адміністративних та економічних методів впливу на суб'єкти прав на земельні ділянки. На третьому – органи місцевого самоврядування забезпечують гармонійне узгодження приватних інтересів суб'єктів прав на земельні ділянки з інтересами населення, що мешкає на території муніципальних утворень.

За цих обставин важливо уточнити поняття «державна земельна політика». Це діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, спрямована на раціональне використання та охорону земель, створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності й проживання громадян. Здійснювана в Україні земельна реформа як важлива складова державної земельної політики на сучасному етапі спрямована на приведення земельного законодавства України у відповідність до передових міжнародних стандартів, зокрема стандартів країн-членів ЄС. На земельній політиці ґрунтується економічне і соціальне життя, а також регулювання стану довкілля у всіх країнах. Особливості розподілу прав на землю між людьми значно впливають як на громадське розуміння соціальної справедливості, так і на продуктивність використання земель. Неналежний розподіл землі, проблеми із землеволодінням та слабке адміністрування можуть призвести до несправедливості та конфлікту. При цьому зміни до законодавства, перерозподіл прав власності і реформування адміністративних структур, як правило, мають довгострокові наслідки (позитивні або негативні) для політичного, економічного і соціального розвитку країни. Аналогічно земельна політика є вкрай важливою для охорони довкілля, адже саме вона визначає засади для сталого землекористування, а отже, і сталого розвитку та ефективного екологічного менеджменту.

Європейський досвід показує, що перехід від адміністративних

методів управління до ринкових у процесі формування механізмів державного управління земельними ресурсами не може бути раптовим [4]. Потрібен досить тривалий період існування змішаної економіки з поступовим послабленням жорстких адміністративних методів управління. На основі порівняльного аналізу реальним стає виявлення складової аграрної реформи в зарубіжних країнах, яка забезпечила їм порівняно з Україною вищу ефективність перетворень, а також визначення практичних шляхів використання відповідного зарубіжного досвіду. Доречно зазначити, що ніякого загального «сценарію» або тим більше загальних «рецептів» аграрного реформування країни не мали. Усі вони істотно відрізнялися за стартовими умовами, тобто загальним рівнем економічного розвитку, формами землеволодіння, землекористування і господарювання.

Вважаємо, що сучасні механізми державного управління земельними ресурсами як складові процесу землекористування можуть бути розроблені з урахуванням таких особливостей: 1) національний регулятор, що представляє державу, визначає інтегровану систему регулювання відносин у сфері землекористування; 2) в умовах реалізації концепту «сталого розвитку» держава має забезпечити активність усіх суб'єктів ринку землі; 3) суб'єктами формування механізмів реалізації політики землекористування є виключно органи публічної влади. При цьому має бути забезпечена завершеність процесу персоніфікації власників та користувачів земельних ділянок сільськогосподарського призначення; створення державної системи реєстрації прав власності на земельні ділянки та розташоване на них нерухоме майно; розробка ефективних загальнодержавних програм, в основу яких покладено інноваційні механізми державного управління земельними ресурсами.

Об'єктивна необхідність державного управління користуванням земельних ресурсів пояснюється такими чинниками: запровадженням системи регулювання колективного використання ресурсів; створенням можливості інтегрувати в механізм ринку елементи природокористування; забезпеченням раціонального використання ресурсів, що не проходять через ринок; захистом сукупних інтересів усіх членів суспільства, обов'язком забезпечити всім без винятку громадянам країни рівні права, передбачені Конституцією та законами України, наявністю в органів державної влади та місцевого самоврядування легітимних прав здійснювати діяльність щодо управління.

Важливо визначити додаткові засоби державного регулювання земельних відносин: закріплення в чинному законодавстві поняття, змісту, сфери, меж державного регулювання земельних відносин; проведення інвентаризації всіх земель, спільно з іншими органами

визначення та документальне закріплення власників і користувачів земельних ділянок, посилення державного контролю за використанням земель сільськогосподарського призначення; створення інформаційних центрів, які б надавали консультації щодо земельних питань; удосконалення норм законодавства, які регулюють орендні відносини; створення системи економічних стимулів та засобів для суб'єктів, що ефективно і раціонально використовують землю; гарантування забезпечення соціальної справедливості у сфері земельних відносин.

Урахування сучасної практики функціонування ринків сільськогосподарських земель у постсоціалістичних країнах дасть змогу врахувати можливі проблеми та перешкоди під час земельної реформи в Україні. Сучасний етап реформування системи землекористування в Україні потребує негайного вирішення означених вище проблем та запобігання їх появі в майбутньому. Визнаючи, що земля є головним національним багатством і повинна перебувати під особливою охороною держави, яка зобов'язана гарантувати право власності на землю, основним завданням державної політики у сфері землекористування є забезпечення умов для її ефективного та раціонального використання в інтересах задоволення потреб суспільства та громадян.

У довгостроковому процесі земельної реформи ключовими є такі напрями:

1) завершення реформування відносин власності на землю, наукове та методичне забезпечення управління земельними ресурсами, розробка проектів законодавчих актів щодо землевпорядкування в межах єдиної земельної політики;

2) сучасна організація системи обліку землі та нерухомості, кадастрової оцінки земель, землевпорядкування для забезпечення об'єктивними даними щодо територій органів державної влади та місцевого самоврядування;

3) удосконалення управління земельними ресурсами як національним надбанням, просторовим базисом народного господарства;

4) збереження потенціалу земельного ресурсу для майбутніх поколінь за рахунок раціонального управління земельними ресурсами.

З метою побудови цивілізаційних земельних відносин необхідні кроки до повноцінного ринку землі. Ураховуючи те що земля є основним національним багатством, держава має захистити її від монополії, тому важливо встановити обмеження на площу земель сільськогосподарського призначення, яку можна продавати. З метою державного контролю за всіма операціями купівлі-продажу землі (у тому числі сільськогосподарського призначення) необхідно визначитися з державною установою, яка б здійснювала відповідний контроль. Такою установою може бути земельний

банк. Формування ринку земель сільськогосподарського призначення має забезпечити стримання та запобігання вилучення з економічного обігу сільгоспугідь та їх переведення в інші категорії, підвищення відповідальності землекористувачів щодо цільового використання цих земель. Оскільки ринковий механізм доступу до сільськогосподарських угідь навіть після прийняття відповідних законів буде недостатньо розвинутим, велика роль належатиме взаємодії органів управління регіонального та місцевого рівнів, що цілеспрямовано мають координувати процес управлінського впливу органів влади на структуру прав власності на землю, мотивацію учасників земельного ринку, рівень ефективності використання земельних ресурсів.

Список використаних джерел

1. **Земельний** кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 1378-IV / Верховна Рада України. – К. : Парлам. вид-во, 2008. – № 38. – С. 71. – (Бібліотека офіційних видань).

2. **Конституція** України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. – К. : Парламент. вид-во, 2005. – № 2. – С. 44.

3. **Кулініч П.** Проблеми земельної політики в Україні та шляхи їх розв'язання / П. Кулініч // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 3. – С. 47 – 50.

4. **Мостовяк М. І.** Досвід країн Центральної та Східної Європи у впровадженні ринку сільськогосподарських земель / М. І. Мостовяк // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 1(10). – С. 159 – 166.

5. **Третяк А. М.** Земельна політика та земельні відносини: соціально-економічні та духовні аспекти розвитку : монографія / А. М. Третяк, В. М. Другак. – К. : ННЦ ІАЕ, 2007. – 186 с.

6. **Федоров М. М.** Об'єктивна необхідність і основні методичні принципи удосконалення методики економічної оцінки земель / М. М. Федоров // Економіка АПК. – 2004. – № 5. – С. 3 – 11.

7. **Федоров М. М.** Організаційно-економічні передумови формування ринку земель сільськогосподарського призначення / М. М. Федоров // Економіка АПК. – 2003. – № 1. – С. 25 – 31.

List of references

1. **Zemelnyi** kodeks Ukrainy vid 25 zhovtnia 2001 r. № 1378-IV / Verkhovna Rada Ukrainy. – K. : Parlam. vyd-vo, 2008. – № 38. – S. 71. – (Biblioteka ofitsiinykh vydan).

2. **Konstytutsiia** Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96-VR / Verkhovna Rada Ukrainy. – K. : Parlament. vyd-vo, 2005. – № 2. – S. 44.

3. **Kulinich P.** Problemy zemelnoi polityky v Ukraini ta shliakhy yikh rozviazannia / P. Kulinich // Natsionalna bezpeka i oborona. – 2009. – № 3. – S. 47 – 50.

4. **Mostoviak M. I.** Dosvid krain Tsentralnoi ta Skhidnoi Yevropy u vprovadzhenni rynku silskohospodarskykh zemel / M. I. Mostoviak // Stratehichni priorytety. – 2009. – № 1(10). – S. 159 – 166.

5. **Tretiak A. M.** Zemelna polityka ta zemelni vidnosyny: sotsialno-ekonomichni ta dukhovni aspekty rozvytku : monohrafiia / A. M. Tretiak, V. M. Druhak. – K. : NNTs IAE, 2007. – 186 s.

6. **Fedorov M. M.** Obiektyvna neobkhidnist i osnovni metodychni pryntsypy udoskonalennia metodyky ekonomichnoi otsinky zemel / M. M. Fedorov // Ekonomika APK. – 2004. – № 5. – S. 3 – 11.

7. **Fedorov M. M.** Orhanizatsiino-ekonomichni peredumovy formuvannia rynku zemel silskohospodarskoho pryznachennia / M. M. Fedorov // Ekonomika APK. – 2003. – № 1. – S. 25 – 31.

Надійшла до редколегії 11.03.15

УДК 35

Олексій ГАЦУЛЯ
Національна академія державного управління
при Президентові України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

РОЗВИТОК ГАЛУЗЕВОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ

Аналізується процес становлення та розвитку галузевого управління на прикладі управління у сфері фізичної культури та спорту. Обґрунтовується застосування поняття «фізкультурно-спортивна послуга», що є передумовою для більш глибокого наукового трактування інших термінів та понять, які застосовуються в процесі аналізу державної політики розвитку фізичної культури та спорту. Надається класифікація форм державного управління процесом функціонування та розвитку фізичної культури і спорту в умовах суспільних трансформацій. Визначаються головні напрями державного регулювання: регулювання рівня якості фізкультурно-спортивних послуг; регулювання попиту на фізкультурно-спортивні послуги; регулювання пропозиції фізкультурно-спортивних послуг.

Ключові слова: галузеве управління, державне управління у сфері фізичної культури та спорту, державна політика розвитку фізичної культури і спорту, фізкультурно-спортивна послуга.

Алексей Гацуля. **Развитие отраслевого управления в сфере физической культуры и спорта: концептуальные основы**

Анализируется процесс становления и развития отраслевого управления на примере управления в области физической культуры и спорта. Обосновывается использование понятия «физкультурно-спортивная услуга», что является предпосылкой для более глубокой научной трактовки других терминов и понятий, применяемых в процессе анализа государственной политики развития физической культуры и спорта. Предлагается классификация форм государственного управления процессом функционирования и развития физической культуры и спорта в условиях общественных трансформаций. Определяются главные направления государственного регулирования: регулирование уровня качества физкультурно-спортивных услуг; регулирование спроса на физкультурно-спортивные услуги; регулирование предложения физкультурно-спортивных услуг.

Ключевые слова: отраслевое управление, государственное управление в области физической культуры и спорта, государственная политика развития физической культуры и спорта, физкультурно-спортивная услуга.

© Гацуля О. М., 2015

Oleksii Hatsulia. **The development of sectoral management in the field of physical culture and sports: conceptual foundations**

The process of formation and development of sectoral management in the field of physical culture and sports is analyzed. The use of the concept of «physical culture and sports service», which is a prerequisite for a deeper scientific interpretation of other terms and concepts used in the analysis of the state policy of development of physical culture and sports, is justified. The classification of forms of state management of the process of functioning and development of physical culture and sport in terms of social transformations is proposed. The main directions of state regulation specified: the regulation of the level of quality physical culture and sports services, the regulation of demand to physical culture and sports services, the regulation proposals physical culture and sports services.

Key words: sectoral management, public administration in the field of physical culture and sports, the state policy of development of physical culture and sports, physical culture and sports service.

Для розуміння тенденцій та напрямів розвитку національного механізму управління політичними та соціально-економічними процесами важливою складовою є дослідження суспільних відносин на рівні держав і міжнародних організацій, формування наднаціональних механізмів управління й водночас – галузевий рівень, галузеве спрямування сучасного трансформаційного процесу в державному управлінні. Галузева складова управління вважається складним та суперечливим явищем у системі світових господарських зв'язків як у теоретичному, так і в практичному сенсі.

Галузь фізичної культури та спорту підпорядкована загальним засадам галузевого управління. Міра та форми державного впливу на функціонування та розвиток галузі фізичної культури і спорту визначаються типами її суспільної організації. Саме за таких обставин виникає потреба в розробці нової моделі управління в регіоні, заснованої на оптимальному співвідношенні децентралізації і централізації влади, балансі загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад, визнанні і реалізації взаємної вигоди і інтересів, розвитку державного управління та регіонального самоврядування, прав та обов'язків територіальних

структур управління перед населенням. Нині у значній кількості країн (переважно посткомуністичних) відбувається інтеграція сфери фізичної культури і спорту в ринкове середовище. Це об'єктивно сприяє виникненню в такій сфері якісно нових процесів та явищ, сутність яких можна розглянути з позицій виокремлення галузевого аспекту державного управління. Відбуваються істотні зміни в системі соціально-економічних відносин у галузі, утворюються нові форми власності та форми господарювання, що активно впливає на поведінку всіх учасників фізкультурно-спортивної діяльності. Суттєві суперечності перехідного періоду від адміністративної до ринкової економічної системи зумовлюють посилення негативних явищ у сфері фізичної культури і спорту, які протидіють реалізації соціальних функцій фізкультурно-спортивного руху. Істотно ускладнює ситуацію й те, що суб'єкти управлінської діяльності галузі за відсутності досвіду роботи в ринкових умовах та необхідних рекомендацій з боку науковців часто не в змозі приймати рішення, які б відповідали потребам поступального розвитку галузі.

Проблемна сфера розвитку фізичної культури та спорту вимагає усвідомлювати складність завдань, які постають перед дослідниками сучасного етапу розвитку фізичної культури і спорту. Вони зумовлюються тим, що в Україні, як і в інших постсоціалістичних країнах, виникла унікальна соціально-економічна ситуація, яка вносить істотну специфіку у функціонування та розвиток фізичної культури і спорту. Природно, що ця специфіка допоки не знайшла адекватного відображення в наукових дослідженнях. У центрі уваги науковців опинилися процеси становлення владного механізму в країні. Зокрема, увага науковців була спрямована на історичний досвід діяльності органів врядування, на досвід функціонування інституту державного управління у країнах сталої демократії. Особливо слід виділити праці С. Гуськова, М. Дутчака, А. Єрмакова, Д. Кружкова, В. Кузіна, М. Кутєпова, С. Матусевича, М. Міляновича, В. Платонова, І. Руденко, Ю. Фоміна. Майже всі науковці вказують у своїх працях на проблематику функціонування та розвитку галузі фізичної культури і спорту як напряму державної політики в умовах перехідних соціально-економічних систем. Водночас роботи названих авторів, незважаючи на те що в них висвітлюються важливі аспекти функціонування та розвитку галузі фізичної культури і спорту в умовах ринку, не можуть претендувати на статус завершених системних теоретичних досліджень.

Метою дослідження є аналіз теоретичних засад розвитку галузевого управління в системі органів державної влади на прикладі сфери фізичної культури та спорту, а також проблем формування державної політики розвитку фізичної культури і спорту в Україні. Відповідно до мети варто визначити завдання дослідження: дослідити теоретико-правову основу сучасного етапу формування державної політики функціонування та

розвитку фізичної культури і спорту; визначити роль і місце держави в регулюванні процесу функціонування та розвитку галузі фізичної культури і спорту в Україні. Адже нині важливо науково обґрунтувати відповідні практичні заходи, які мають передбачати створення галузевого механізму ефективного поєднання зусиль суб'єктів державного, громадського та приватного секторів сфери фізичної культури і спорту; набуття якісно нового змісту системою державного управління в галузі фізичної культури і спорту; удосконалення нормативно-правової бази розвитку сфери фізичної культури і спорту; формування систематизованих знань про особливості функціонування та розвитку сфери фізичної культури і спорту.

У процесі розробки методології формування механізмів державного управління на галузевому рівні свою доцільність підтвердив системний підхід, що дав змогу визначити функціональні особливості розвитку інтеграційної стратегії України, систематизувати результати численних досліджень проблем управління та регулювання державно-управлінської діяльності. Важливим напрямом теоретичного дослідження є порівняльно-історичний метод, який дозволяє порівняти вітчизняний досвід галузевого управління з аналогічним досвідом країн Європи. Встановлено, що галузеві особливості залишаються і залишатимуться в майбутньому серед основних засобів державної політики, хоча й набуватимуть нових форм. Сучасний галузевий механізм управління охоплює комплекс засобів, що доповнюють один одного, постійно змінюються під впливом перш за все об'єктивних процесів розвитку специфічних факторів, у тому числі й економічних чинників розвитку окремої галузі.

Проблема вдосконалення галузевого рівня управління традиційно займає одне з центральних місць у формуванні державної політики країн світу, багато з яких досягли значних успіхів саме завдяки вмілому використанню галузевих механізмів модернізації державної політики. З позицій формування теоретичної основи дослідження вивчення та узагальнення успішного досвіду інших країн являє собою великий теоретичний і практичний інтерес для України в контексті безпосереднього застосування вдалих прикладів розробки механізмів управління як складових державної політики на різних рівнях – центральному, регіональному, місцевому й галузевому. Як зазначає М. Дутчак, державна політика у сфері фізичної культури, яка передбачає втілення в життя гуманістичних ідеалів, цінностей та норм, покликана зупинити погіршення здоров'я нації й тенденцію до депопуляції соціуму, сприяти якісному поліпшенню людського ресурсу, формуванню здорового способу життя, вихованню негативного ставлення до шкідливих звичок (наркоманії, куріння, зловживання алкоголем, асоціальної поведінки) [3]. У цьому сенсі цінності фізичної культури набувають загальносоціального значення. Водночас фізична культура в

поєднанні з іншими аспектами культури робить свій своєрідний внесок у формування моральних, інтелектуальних та естетичних цінностей особистості, у ціннісні орієнтації окремої людини та загальні цінності способу життя [1]. Одночасно з аналізом власне суспільних цінностей фізичної культури дослідники зосереджують увагу на системі ціннісних орієнтацій тих чи інших соціальних груп. Зрозуміло, що серед останніх найбільшу увагу приділяють саме учнівській та студентській молоді, яка чи не найбільше залучена до фізкультурної, почасти й спортивної діяльності. З'ясовуючи думку школярів і студентів щодо місця цінностей фізичної культури в їхньому житті, науковці знаходять додаткові засоби мотивації до систематичних занять руховою активністю [4]. На сьогодні фізична культура представлена комплексом духовних і матеріальних цінностей, які, по суті, зумовлюють подальший розвиток фізичної культури.

Серед суспільних цінностей фізичної культури досить часто виділяють формування основ здорового способу життя та зміцнення здоров'я; гармонійний фізичний розвиток особистості; сформовані наукові (теоретичні) знання, що детермінують сутність фізичної культури; державні програмно-нормативні основи фізичної культури; ефективна трудова, військово-патріотична діяльність; естетичні ідеали та етичні норми стосовно здорового способу життя.

Галузь фізичної культури і спорту як важлива складова життя сучасного суспільства і як напрям державної політики від початку перебуває в полі уваги фахівців різних країн і різних галузей наукових знань. Переважна кількість досліджень, присвячених проблемам функціонування та розвитку фізичної культури, проведена на матеріалах країн, які використовують модель суспільного устрою, побудованого на засадах демократії та економіки ринкового типу [2]. У цих дослідженнях функціонування та розвиток фізичної культури розглядається як природний процес, зміст якого визначається всією сукупністю соціальних відносин, що склались у певній країні; не акцентується на аналізі якихось специфічних рис сфери фізичної культури і спорту, зумовлених впливом на неї ринкових відносин, не застосовуються фундаментальні методологічні прийоми пізнання глибинних процесів, що відображають дію ринкового механізму. Отже, нині відбувається розширення сегменту національних та регіональних ринків, який відображає рух товарів, що є результатами діяльності фізкультурно-спортивних організацій. Слід нагадати, що питома вага витрат населення країн Західної Європи, пов'язаних із зайняттям фізичною культурою і спортом, становила на початок 1990-х рр. не менше ніж 2 % загальних споживчих витрат. Ці витрати групуються в три категорії: прямі витрати, тобто витрати, пов'язані з безпосередньою участю населення в зайнятті фізичною культурою і спортом; витрати,

пов'язані з пасивним споживанням спортивно-видовищних послуг як глядачів; витрати, пов'язані з участю в спортивних тоталізаторах [5].

Підвищення рівня спортивної активності населення в комплексі з іншими факторами здорового способу життя видається ефективним напрямом подолання демографічної кризи в Україні. Намагання вирішити зазначену проблему на теоретико-методологічних засадах так званого масового спорту чи оздоровчої фізичної культури не дають суттєвих соціальних результатів. Аналіз світового досвіду переконує, що ефективним напрямом підвищення рівня рухової активності різних груп населення в Україні є формування системи спорту для всіх. З метою забезпечення наукового обґрунтування такої системи доцільно визначити основні її категорії та особливості виникнення спорту для всіх.

Формування сучасної системи спорту для всіх розпочалося в Європі у 1960-х рр. і детерміновано такими чинниками: по-перше, зростанням негативного впливу на здоров'я людини «сидячого» способу життя, зумовленого впровадженням автоматизованого виробництва, збільшенням частки розумової праці в структурі трудової діяльності, а також через підвищення комфортності транспортних засобів, побутової техніки, комунальних послуг; по-друге, подоланням основних причин інфекційних захворювань населення та необхідністю впровадження ефективних механізмів профілактики хронічних захворювань, що стали основною причиною смертності людей; по-третє, низьким рівнем охоплення організованою руховою активністю: спортом до зазначеного періоду здебільшого займалися лише юнаки та молоді чоловіки, а жінки, інваліди, пенсіонери, соціально незахищені громадяни (емігранти, безробітні та інші категорії населення) були позбавлені такої можливості, що суперечило загальним процесам розвитку цивілізації та не відповідало основним положенням Загальної декларації прав людини, прийнятої Генеральною асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р.; по-четверте, суспільною потребою зниження порогу «великого спорту» для залучення до спортивної діяльності нових учасників та впровадження плюралізму в тодішній спортивний рух; по-п'яте, розвитком економіки в багатьох країнах Європи після Другої світової війни, який дозволяв значно збільшити обсяги інвестицій у поліпшення якості життя співгромадян.

Досить часто поняття «масовий спорт» та «спорт для всіх», які вважають синонімами, характеризують окрему складову галузі фізичної культури та спорту, що включає змагальну діяльність та підготовку до неї з урахуванням віку, стану здоров'я та рівня фізичного розвитку особи. Отже, феномен «спорту для всіх» є самостійним соціальним явищем, що полягає в регулярному використанні різними групами населення під час дозвілля доступних видів організованої рухової активності середньої інтенсивності та належного обсягу у

формальних або неформальних групах з метою відновлення працездатності, збереження здоров'я та поліпшення якості життя. При цьому слід наголосити, що у країнах із соціально-економічними системами ринкового типу ефективним механізмам функціонування та розвитку сфери фізичної культури і спорту притаманні певні особливості. Це зумовлюється чинниками зовнішнього стосовно сфери фізичної культури і спорту характеру – політичними, соціальними, економічними, культурними тощо. Водночас варто наголосити, що самобутність галузі фізичної культури і спорту як соціальної системи, її самодостатність багато в чому визначається факторами внутрішнього плану, дія яких надає процесу функціонування та розвитку галузі фізичної культури і спорту ознак закономірності. Саме в цьому виявляється галузевий аспект державно-управлінської діяльності щодо розвитку фізичної культури.

Певних складнощів додає той факт, що в сучасних дослідженнях галузі науки державного управління не міститься визначення поняття фізично-спортивної послуги. Представники спортивної науки обмежуються загальнотеоретичним визначенням понять «послуга» або «соціальна послуга», що не можна визнати методологічно виправданим. Адже в цьому випадку уже у відправному пункті дослідження втрачається можливість відслідковування всього особливого, специфічного, що є у змісті фізично-спортивної послуги і що випливає зі специфіки економічного середовища провадження галузі фізичної культури. Зрештою це негативно впливає на рівень теоретичного підґрунтя положень стосовно певних аспектів ринкового функціонування сфери фізичної культури і спорту. Фізкультурно-спортивна послуга як вид публічної послуги являє собою діяльність фахівців з фізичного виховання і спорту, пов'язану з використанням специфічних економічних ресурсів і спрямовану на досягнення бажаного психофізіологічного чи емоційного стану людини засобами фізичної культури і спорту. Ця діяльність має загальноекономічні ознаки виробничого процесу. Як і в інших сферах економіки, вона потребує відповідних засобів виробництва. Виробництво такого типу послуг базується на використанні специфічних засобів виробництва – спортивних споруд, обладнання, інвентаря, обмундирування тощо. До того ж слід зазначити, що державна політика у сфері фізичної культури в зарубіжних країнах є органічним поєднанням діяльності держави, урядових, неурядових (громадських) та приватних організацій, установ, інститутів. У більшості європейських країн державна політика в галузі фізичної культури реалізується різними способами залежно від концептуального визначення ролі держави в життєдіяльності суспільства. У державах, де існує принцип «невтручання», спортивна активність хоча і вважається соціально значущою, проте вона є вираженням вільної й автономної ініціативи

самих громадян країни, тому що стимулювання й розвиток спорту належать до компетенції спортивного руху.

Яскравим прикладом цієї моделі є США, що не розглядають сферу спорту як об'єкт фінансової підтримки з боку національного уряду. У країнах, що культивують цю модель, держава надає спорту лише матеріальну підтримку, необхідну для розвитку спорту, допомагаючи спортивному руху функціонувати автономно (Велика Британія, Нідерланди, Норвегія, Швеція, Японія та ін.). Інші країни, у яких діє модель активного державного «втручання» в галузь фізичної культури та спорту, беруть на себе відповідальність і зобов'язання з розвитку галузі. На центральному рівні відповідальність за спорт може бути доручена спеціальним міністерствам з питань спорту, радам, комітетам з функціями, подібними до функцій міністерств, різним міністерствам, що курирують спорт у різних аспектах. Завдання і програми зі спорту узгоджуються з державними органами, відповідальними за спорт за незмінної поваги до автономії спортивних організацій. Партнерство між державою і спортивним рухом сприяє формуванню загального курсу національної спортивної політики, розроблюваного за допомогою створених органів, у яких є представники влади і керівники спортивних організацій.

Сьогодні питання державної політики у сфері фізичної культури і спорту стали надзвичайно актуальними для країн із перехідними соціально-економічними системами, зокрема для України. І це є цілком закономірним, оскільки в цих країнах процес трансформації державної політики стосовно сфери фізичної культури і спорту відбувається дуже складно, йому притаманні серйозні суперечності та прорахунки. Тому проблеми галузевого виміру державної політики у сфері фізичної культури та спорту перебувають у центрі уваги як теоретиків державного управління, так і практиків. Зокрема, наголошується на створенні теоретико-методологічних засад формування поведінки держави стосовно сфери фізичної культури і спорту в умовах становлення ринкових відносин.

Аналіз державної політики у сфері фізичної культури і спорту має ґрунтуватися на розумінні трьох основних факторів: соціально-економічних обставин, у яких розвиваються політика і практика; характеру організацій, через які здійснюється політика; системи цінностей, позицій та ідеологічних переконань тих людей, кому доручено вироблення і здійснення політики.

Держава має вирішувати два завдання, які, на перший погляд, взаємно виключають одне інше. По-перше, формувати, реалізовувати та контролювати загальну політику розвитку галузі як цілісної системи фізичної культури, масового спорту та спорту вищих досягнень шляхом концентрації у своїх руках різних управлінських важелів. По-друге, з огляду на обмеженість державних ресурсів держава

змушена знизити навантаження на бюджет у частині фінансування фізичної культури і спорту. Така постановка питання вимагає вибору пріоритетних напрямів державної політики у сфері фізичної культури і спорту, фінансування якої має стати достатнім і стабільним. За таких умов державі слід забезпечити диверсифікацію джерел фінансування сфери за двома головними напрямами. Перше – це активізація комерційних та недержавних некомерційних структур у наданні послуг фізичної культури і спорту різним категоріям споживачів (від професіональних спортсменів та спортсменів міжнародного класу до послуг населенню для підтримання фізичної форми та активного довголіття). Друге – делегувати функції управління та підтримки фізичної культури і спорту на регіональний та місцевий рівні управління. Тобто диверсифікація управлінських повноважень як у межах державної вертикалі: федерація – регіон – муніципалітет, так і в напрямі секторальної структури економіки (суб'єктів економічної діяльності): громадський (державна та муніципальна форми власності) сектор – недержавний некомерційний сектор (громадські організації та фонди). Недержавний комерційний сектор вступає в суперечність із першим завданням щодо концентрації управління в руках державних органів виконавчої влади. Оскільки сфера фізичної культури і спорту є органічною складовою національної економічної системи, вона, без сумніву, є також об'єктом державного регулювання.

У процесі проведеного в статті дослідження сформульовано та теоретично обґрунтовано концептуальні засади функціонування та розвитку галузі фізичної культури і спорту в Україні в сучасних умовах. Встановлено, що визначальною передумовою перспективного розвитку державної політики у сфері фізичної культури і спорту в Україні є здійснення відповідних заходів організаційно-управлінського та нормативно-правового характеру, таких як: створення необхідних умов для функціонування та розвитку фізкультурно-спортивних організацій, що належать до державної, приватної форми власності, а також власності громадських організацій; формування механізму ефективного поєднання зусиль усіх секторів сфери фізичної культури і спорту з метою задоволення потреб населення у фізкультурно-спортивних послугах, забезпечення активної інтеграції українського спорту у світовий спортивний простір; забезпечення якісно нового змісту державного управління сферою фізичної культури і спорту, який би відповідав вимогам ринку; визначення місця громадського сектору в системі управління сферою фізичної культури і спорту; визначення перспектив розвитку приватного сектору сфери фізичної культури і спорту; визначення економічних можливостей держави, які б дали їй змогу ефективно реалізувати свою місіонерську функцію стосовно представників громадського та приватного секторів, здійснювати дієве

регулювання ринкових відносин; удосконалення нормативно-правової бази функціонування та розвитку сфери фізичної культури і спорту.

Список використаних джерел

1. **Горбенко О. В.** Організаційно-управлінські резерви професійно-орієнтаційної роботи ВНЗ галузі фізичної культури і спорту із загальноосвітніми школами / О. В. Горбенко, І. Г. Коргнієнко // Оптимізація наукових досліджень. – Миколаїв : НУК, 2009. – С. 239 – 241.

2. **Дутчак М. В.** Підготовка фахівців з менеджменту і управління спортом для всіх у зарубіжних країнах / М. В. Дутчак // Педагогіка, психологія та медико-біол. пробл. фіз. виховання і спорту : зб. наук. пр. / за ред. С. С. Єрмакова. – Х. : ХДАДМ (ХХПІ), 2009. – № 3. – С. 43 – 48.

3. **Дутчак М. В.** Проблеми спорту для всіх в Україні в контексті європейської інтеграції / М. В. Дутчак // Концепція розвитку фізичного виховання і спорту в Україні : зб. наук. пр. Міжнар. ун-ту «РЕГІ». – Рівне, 2006. – Вип. IV. – С. 18 – 24.

4. **Дутчак М. В.** Спорт для всіх: результати загальнонаціонального опитування / М. В. Дутчак // Педагогіка, психологія та медико-біологічні пробл. фіз. виховання і спорту : зб. наук. пр. / за ред. С. С. Єрмакова. – Х. : ХДАДМ (ХХПІ), 2006. – № 2. – С. 37 – 43.

5. **Карпова І. Б.** Фізична культура та формування здорового способу життя : навч. посіб. / І. Б. Карпова, В. Л. Корчинський, А. В. Зотов. – К. : КНЕУ, 2005. – 104 с.

List of references

1. **Horbenko O. V.** Orhanizatsiino-upravlinski rezervy profesiino-oriientatsiinoi roboty VNZ haluzi fizychnoi kultury i sportu iz zahalnoosvitnimy shkolamy / O. V. Horbenko, I. H. Korhniienko // Optymizatsiia naukovykh doslidzhen. – Mykolaiv : NUK, 2009. – S. 239 – 241.

2. **Dutchak M. V.** Pidhotovka fakhivtsiv z menedzhmentu i upravlinnia sportom dlia vsikh u zarubizhnykh krainakh / M. V. Dutchak // Pedahohika, psykholohiia ta medyko-biol. probl. fiz. vykhovannia i sportu : zb. nauk. pr. / za red. S. S. Yermakova. – Kh. : KhDADM (KhKhPI), 2009. – № 3. – S. 43 – 48.

3. **Dutchak M. V.** Problemy sportu dlia vsikh v Ukraini v konteksti yevropeiskoi intehratsii / M. V. Dutchak // Kontseptsiia rozvytku fizychnoho vykhovannia i sportu v Ukraini : zb. nauk. pr. Mizhnar. un-tu «REHI». – Rivne, 2006. – Vyp. IV. – S. 18 – 24.

4. **Dutchak M. V.** Sport dlia vsikh: rezultaty zahalnonatsionalnoho opytuvannia / M. V. Dutchak // Pedahohika, psykholohiia ta medyko-biolohichni probl. fiz. vykhovannia i sportu : zb. nauk. pr. / za red. S. S. Yermakova.. – Kh. : KhDADM (KhKhPI), 2006. – № 2. – S. 37 – 43.

5. **Karpova I. B.** Fizychna kultura ta formuvannia zdorovoho sposobu zhyttia : navch. posib. / I. B. Karpova, V. L. Korchynskyi, A. V. Zotov. – K. : KNEU, 2005. – 104 s.

Надійшла до редколегії 11.03.15

УДК 351.82

Алла БАШТАННИК
Дніпропетровське регіональне відділення
Національної школи суддів в Україні

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ РЕФОРМ

Досліджується формування організаційно-правових механізмів регулювання діяльності органів влади в умовах реформ. Аналізується вплив стану правової регламентації діяльності органів влади на здатність системи державного управління до реформування. Наводяться особливості становлення, базові ознаки та характеристики організаційно-правового механізму. Пропонуються організаційні заходи раціоналізації правового регулювання діяльності органів влади в умовах реформ.

Ключові слова: державне управління, організаційно-правовий механізм, механізми регулювання, орган влади, державне регулювання, адміністративна реформа.

***Алла Баштанник*. Организационно-правовые механизмы регулирования деятельности органов государственной власти в условиях реформ**

Исследуется формирование организационно-правовых механизмов регулирования деятельности органов власти в условиях реформ. Анализируется влияние состояния правовой регламентации деятельности органов власти на готовность системы государственного управления к реформированию. Приводятся особенности становления, базовые признаки и характеристики организационно-правового механизма. Предлагаются организационные мероприятия рационализации правового регулирования деятельности органов власти в условиях реформ.

Ключевые слова: государственное управление, организационно-правовой механизм, механизмы регулирования, орган власти, государственное регулирование, административная реформа.

***Alla Bashtannyk*. Organizational and legal mechanisms of regulation of activities of public authorities in conditions of reforms**

The formation of organizational and legal mechanisms of government regulation in terms of reforms are investigated. The impact of legal regulation of the activities of the authorities on the ability of the readiness of public administration system reform is analyzed. The peculiarities of the formation, basic features and characteristics of organizational and legal mechanism are presented. The institutional arrangements rationalization of legal regulation of activities of public authorities in terms of reforms are proposed.

Key words: public administration, organizational and legal mechanism, regulation, authority, government regulation, administrative reform.

© Баштанник А. Г., 2015

Актуальність теми дослідження пов'язана з тим, що організаційно-правові механізми (ОПМ) регулювання діяльності органів державної влади в умовах реформ зазнають суттєвих сутнісних трансформацій, обумовлених запровадженням норм, принципів і технологій інтегрованих систем публічного управління. За таких умов національна система державного управління в Україні потребує раціоналізації діяльності органів влади, у тому числі й через імплементацію сучасних європейських принципів урядування. При цьому змінюється як суб'єктна складова процесу формування механізмів регулювання діяльності органів влади, так і внутрішньосистемна компетенція таких органів, характер взаємозв'язків елементів системи державного управління, а також виключна сфера регламентації діяльності органів влади. Необхідність оновлення нормативно-правової бази регулювання діяльності органів влади також визначає власне алгоритм реформ, їх соціальну спрямованість, комплекс зовнішніх і внутрішніх факторів впливу на стратегічний вимір реформування, сталість державно-управлінської діяльності. Водночас формування сучасних механізмів державного регулювання потребує єдиного методологічного підходу до оцінки здатності суб'єкта управління здійснювати регулюючий вплив й одночасно – можливості об'єкта регулювання зазнавати організаційних та інституціональних змін у процесі реформ.

У зарубіжних та вітчизняних наукових дослідженнях галузей державного управління, права, політології, філософії започатковані й успішно реалізовані самостійні напрями досліджень окремих питань регулювання державно-управлінської діяльності, форм і методів контролю в системі державного управління, формування організаційно-правових засад взаємодії органів публічної влади різних рівнів, проблематики впливу інститутів представницької демократії та реалізації державно-управлінських рішень. Водночас предметним полем галузі державного управління є система державної влади, діяльність елементів у межах якої жорстко регламентована нормативно-правовими актами, саме тому навіть незначні новели в регулюючих нормах детермінують системні зміни в державному управлінні.

ОПМ державного регулювання діяльності органів державної влади інтегрує всі напрями наукової галузі державного управління й при цьому має власні особливості. Загальні тенденції розвитку такого механізму досліджені в наукових працях В. Бакуменка, М. Білинської, К. Ващенка, Л. Гаєвської, Н. Гончарук, І. Грицяка, Ю. Ковбасюка, М. Лахижі, Т. Маматової, В. Мартиненка, А. Мерзляк, О. Мордвінова, Н. Нижник, Л. Прокопенка, А. Рачинського, І. Розпутенка, С. Серьогіна, Ю. Шарова, А. Халецької, І. Хожило. На особливу увагу

заслуговують розробки В. Князєва, О. Конотопцева, О. Коротич, В. Лугового, П. Петровського, Л. Приходченко, О. Руденко, А. Сіцинського та ін. При цьому позначена феноменом децентралізації управління нинішня реформа діяльності органів влади потребує деталізації саме у форматі юридичних (правових) норм, уточнення правових приписів і регламентів діяльності. Таким чином, першочерговим завданням формування ОПМ регулювання діяльності органів влади стали систематизація чинних правових норм, визначення суб'єктів регулювання, а також універсальний характер правових процедур та регламентів.

Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу наявних механізмів державного регулювання діяльності органів державної влади запропонувати напрями раціоналізації регулюючої функції державного управління як основи реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020».

Проведення адміністративно-правової реформи є важливим чинником виходу із трансформаційної кризи українського суспільства і полягає у створенні сучасної, ефективної системи державного управління. У науці державного управління немає єдиного підходу до формалізації категорії «механізм управління» та його складових. На нашу думку, варто погодитися з позицією Г. В. Атаманчука, що механізм формування та реалізації державного управління – це сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, через які суб'єкт державного управління (його компоненти) охоплює потреби, інтереси й цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях і практично втілює їх у життя, спираючись на державну владу [3]. Слід також наголосити, що процеси модернізації державного управління і становлення ефективних механізмів державного регулювання є взаємозалежними.

ОПМ державного регулювання проходить процес становлення в умовах наближення до європейського адміністративного простору. При цьому варто вказати на особливості такого становлення, що визначаються: 1) через напрацювання нової методології аналізу організації державно-управлінської діяльності щодо реалізації інтеграційної політики України та визначення критеріїв і показників ефективності дій владних структур на центральному та регіональному рівнях управління; 2) встановлення правових засад інституціоналізації механізмів регулювання діяльності органів державної влади з огляду на їх важливість з точки зору забезпечення прав і свобод громадян національних держав; 3) виокремлення сутності, правової природи та принципів регулювання процесів управління, іманентних їм критеріїв класифікації, визначених

принципами європейського адміністрування в межах законодавства ЄС.

Загальновизнано, що сучасні дослідження інститутів публічного управління логічно пов'язуються з одночасним розглядом питань щодо адміністративно-правових форм публічно-управлінської діяльності. Це пояснюється тим, що публічне управління має універсальний характер, знаходить свій прояв у суспільному житті через властиві лише в публічно-правовому контексті процедури. Ми погоджуємося з тезою, що належне практичне вирішення проблем, пов'язаних із формами управління, здатне позитивно впливати на ефективність управління, оскільки вона (ефективність) зумовлюється не тільки адекватністю методів управління з урахуванням об'єкта, але й значною мірою залежить від форм управлінської діяльності [1, с. 78]. Водночас у науці державного управління сформувався феномен публічного адміністрування як прояв адміністративно-правової складової регулювання суспільних процесів.

Ініційована Президентом України реформа державного управління базується на ідеології трансформаційного процесу в контексті набуття відповідності критеріям на вступ до ЄС. «Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода), Україна отримала інструмент та дороговказ для своїх перетворень. Виконання вимог цієї Угоди дає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом в ЄС. Такими вимогами є відповідність Копенгагенським критеріям – параметрам, яким мають відповідати держави-члени Європейського Союзу» [5].

У кожній країні система адміністративно-правових норм є складовою ОПМ регулювання діяльності органів влади, оскільки такий підхід обумовлений важливим місцем правового регулювання, яке воно посідає в державному механізмі взагалі і в механізмі державного управління зокрема. Такі правові норми визначають: по-перше, порядок формування цілей та завдань державного управління та місцевого самоврядування в системному поєднанні; по-друге, цілі та завдання державного управління, функції та компетенцію органів управління в державі; по-третє, правовий статус органів державного управління та місцевого самоврядування, предмет управлінського впливу, взаємовідносини з іншими органами державної влади; по-четверте, організаційно-правові форми та методи діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування; по-п'яте, принципи побудови та функціонування органів державного управління та місцевого самоврядування; структуру та характер взаємовідносин елементів структури системи органів державного управління та місцевого самоврядування; по-шосте, цілі, основні напрями та

організаційні основи функціонування об'єктів організаційно-управлінського впливу державного управління та місцевого самоврядування; по-сьоме, правовий статус, повноваження та межі оперативної самостійності об'єктів організаційно-управлінського впливу державного управління та місцевого самоврядування; по-восьме, форми, умови, порядок виникнення, зміни припинення відносин між суб'єктами та об'єктами державного управління та місцевого самоврядування.

У процесі інституціоналізації ОПМ традиційною помилкою впровадження зарубіжних методик модернізації таких великих систем, як державне управління, місцеве самоврядування тощо є спрощене копіювання технологій адміністративних реформ, беззастережна реалізація в національній практиці державного управління таких концепцій, як «політичні мережі», «new public management», «good governence» тощо. Саме тому серед основних завдань модернізації державного управління слід виокремити: 1) напрацювання методології структурно-функціонального аналізу механізмів регулювання в системі державного управління, детермінованої шляхом дослідження інституціональних форм, систематизації принципів і соціально-історичних джерел виникнення та тенденцій розвитку механізмів державного управління; 2) формування напрямів та засобів забезпечення адаптації механізмів регулювання державного управління до процесу інституціональних трансформацій; 3) інтерпретацію категорії «регулювання діяльності органів влади» й розробку на цій основі понятійно-категорійного апарату, що формалізує поняття «інноваційні механізми регулювання державно-управлінської діяльності». За цих умов важливо наголосити, що становлення ОПМ відбувається в контексті наближення національної системи публічного управління до правових норм і регламентів Європейського адміністративного простору.

Зазначимо той факт, що європейський адміністративний простір (ЄАП) як феномен європейського інтеграційного процесу характеризується наявністю системи принципів адміністрування [6], специфіка яких полягає в інваріантності сутності таких принципів на рівні європейських держав та інститутів ЄС. Вивчаючи принципи державного управління, Г. Атаманчук сформулював вимоги, яким вони мають відповідати [2]. З позицій формування організаційно-правового механізму, окрім запропонованого Г. Атаманчуком підходу, у форматі ЄАП принципи управління повинні відповідати спеціальним вимогам, а саме: відображати лише найбільш суттєві, головні, об'єктивні закономірності, відносини і взаємозв'язки управління (перш за все, територіального); характеризувати лише сталі закономірності, відносини і взаємозв'язки; охоплювати переважно такі закономірності,

відносини і взаємозв'язки, які властиві державно-управлінській діяльності, тобто мають загальний, а не частковий характер; відображати специфіку сучасного управління, його відмінність від інших видів управління. Крім того, доцільно навести систему принципів організації діяльності органів державної влади, до яких належать: принцип централізації, що передбачає побудову системи органів публічного управління за ієрархічним принципом; принцип децентралізації – делегування на територіальний рівень окремих функцій публічної адміністрації; принцип концентрації – зосередження владних повноважень у центральному органі управління; принцип деконцентрації – владні повноваження розподіляються між органами різного ієрархічного рівня таким чином, що владний орган передає своїм підпорядкованим органам (особам) частину повноважень, зберігаючи за собою всю повноту відповідальності.

У контексті наближення ОПМ регулювання діяльності органів державної влади до усталених концепцій публічного управління постає завдання – побудова децентралізованої моделі організації влади, яка була б спроможна в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій, забезпечувала б якісний рівень надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів, була здатна до самовдосконалення і саморегуляції. На нашу думку, проблеми розвитку вирішуються шляхом раціоналізації адміністративно-правового регулювання за допомогою: проведення адміністративної реформи розмежування функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів; розв'язання проблем стратегічного планування розвитку територій; налагодження міжсекторного співробітництва місцевих органів влади, неурядових організацій, бізнесових структур; удосконалення статусу органів місцевого самоврядування регіонального рівня, місцевих державних адміністрацій.

Власне ОПМ регулювання діяльності органів державної влади базується на розумінні сутності процесу адміністративно-правового регулювання публічно-управлінської діяльності як політико-юридичного засобу управління поведінкою людей в організованому суспільстві. Правове регулювання, як і право загалом, є засадничим, формуючим компонентом публічного управління, регулятором суспільних відносин, забезпечує соціально-політичну, інституціональну й організаційну спрямованість управлінського процесу, закріплює нормативно оформлену директивну основу

управління, визначає права і обов'язки (компетенцію) державних органів, їх структурних підрозділів та посадових осіб, встановлює раціональне співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату управління, закріплює найбільш раціональний варіант управлінської діяльності, підтримує належну організованість учасників управлінського процесу. Водночас нині правовий механізм управління фактично опосередковує майже весь комплекс управлінських дій, вносить визначальний елемент правомірності у здійснення державного управління, формує режим законності в межах процесу управління, закріплює об'єктивно обґрунтовані організаційні структури та раціональний порядок їхньої діяльності, тобто створює умови для досягнення ефективності управлінської діяльності.

Сучасні дослідження майже будь-якого інституту публічного управління в наукових працях супроводжувалися розглядом питань стосовно правових форм публічно-управлінської діяльності. Це пояснюється тим, що публічне управління має універсальний характер, знаходить свій прояв у суспільному житті. У зв'язку з цим можна дійти висновку, що належне практичне вирішення проблем, пов'язаних із правовими формами управління, здатне позитивно впливати на ефективність управління, оскільки ця ефективність зумовлюється не тільки адекватністю методів управління з урахуванням об'єкта, але й значною мірою формами управлінської діяльності. Крім того, питання правових форм державного управління дуже тісно пов'язується з теорією соціальної правової держави, що передбачає таку організацію політичної влади, яка створює умови для найбільш повного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також для найбільш послідовного зв'язування за допомогою права державної влади з метою недопущення зловживань [4, с. 254]. Сучасна правова, соціальна держава потребує таких засобів та механізмів організації державно-управлінської діяльності, які відповідають національним традиціям публічного управління, отримують суспільне визнання, регулюються сталими правовими нормами та розвиваються в контексті загальноцивілізаційного процесу гуманізації владних відносин. Такий стан речей потребує від країн, що перебувають на етапі трансформації політико-правових принципів публічного управління, звернення до світових та, зокрема, європейських традицій ефективного управління. Практичне здійснення раціональних управлінських процесів залежить від конкретних соціальних умов. Оскільки державно-управлінська діяльність – це суб'єктивна діяльність людей, вона залежить від соціального досвіду, рівня культури та свідомості людей, зрілості суспільства, його технічних можливостей, оптимальності й масштабності соціальних цілей тощо.

Серед головних проблем, які стримують проведення адміністративної реформи на сучасному етапі державотворення, варто виокремити незавершеність створення комплексу нормативно-правового забезпечення діяльності органів влади, що обумовлює роз'єднаність та дискретність організаційно-правового регулювання впровадження адміністративної реформи. Сучасна стратегія модернізації України так і не знайшла свого чіткого відображення в нормативно-правових актах. Концепція адміністративної реформи в Україні 1997 р. – єдиний документ, що знайшов своє відображення в нормативно-правових актах і регламентує проведення реформи в галузі публічного управління. За умов прийняття низки нормативних актів, що визначили сутність публічного управління – законів України «Про Кабінет Міністрів», «Про центральні органи виконавчої влади», Кодексу адміністративного судочинства, важливо напрацювати сучасну Концепцію реформи публічної адміністрації в Україні, що базуватиметься на оновленій парадигмі модернізації управління. На цьому етапі важливо також розробити Дорожню карту модернізації державного управління, враховуючи сучасні євроінтеграційні процеси та зарубіжний досвід реформування систем публічного управління. Так само слід повернутися до ідеї прийняття закону про нормативно-правові акти, у межах якого закріпити основні категорії правового регулювання, організаційно-правовий механізм регулювання діяльності органів державної влади, об'єкти правового регулювання, суб'єкт видання, сферу дії конкретного нормативно-правового акта, порядок його прийняття та офіційного оприлюднення.

Поєднання організаційних, інституціональних та функціональних аспектів регулювання діяльності органів державної влади дозволить сформувати принципово новий організаційно-правовий механізм регулювання, який у поєднанні з критеріями набуття членства в ЄС стане основою системних реформ в Україні.

Сучасне розуміння правового забезпечення публічного управління передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження й реалізації суспільних потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб'єктивних прав та обов'язків учасників суспільних процесів, переведення їхніх зв'язків та стосунків у конкретні правовідносини. Удосконалити механізми регулювання діяльності установ та органів державної влади в контексті адміністративної реформи можна за допомогою впровадження інноваційних технологій публічного адміністрування, реалізації концепції «Нового публічного управління» та впровадження передового зарубіжного досвіду регулювання діяльності публічно-управлінських структур. Водночас формування організаційно-правового механізму регулювання діяльності органів

влади – це самостійний напрям науки державного управління, що нині став основою реформ.

Оскільки досягнення високої ефективності та якості будь-якого виду управлінської діяльності полягає в підвищенні ефективності та якості правового забезпечення такої діяльності, то саме публічно-правове нормування поведінки суб'єктів та об'єктів управління, яке здійснюється за допомогою організаційно-правового регулювання, здатне забезпечити узгодженість та цілеспрямованість їхньої діяльності, зорієнтованої на задоволення суспільних потреб та інтересів, які об'єктивно існують на конкретному етапі суспільного розвитку.

Саме тому напрямами інституціоналізації ОПМ діяльності органів державної влади відповідно до формально закріплених завдань науки державного управління є, по-перше, ґрунтовний аналіз результативності організаційно-правових механізмів державного регулювання діяльності установ та органів державної влади й розробка на основі такого аналізу методологічного підходу щодо формалізації завдань регулювання діяльності установ та органів державної влади в процесі адміністративного реформування в Україні. По-друге, обґрунтування системи показників та напрацювання методики оцінювання ефективності правового регулювання діяльності установ та органів державної влади на центральному та регіональному рівнях. По-третє, систематизація сучасних підходів до розподілу управлінських повноважень між різними рівнями владного механізму країни в процесі правового регулювання й обґрунтування на цій основі комплексу адміністративно-організаційних механізмів державного регулювання та прогнозування негативних наслідків їх реалізації. По-четверте, обґрунтування доцільності впровадження вже напрацьованих організаційно-правових механізмів регулювання діяльності органів державної влади. На основі реалізації зазначених напрямів доцільно запропонувати Концепцію вдосконалення організаційно-правового забезпечення регулювання діяльності установ та органів державної влади в контексті адміністративної реформи.

Список використаних джерел

1. **Авер'янов В. Б.** Державне управління. Європейські стандарти. Досвід та адміністративне право : монографія / В. Авер'янов. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.

2. **Атаманчук Г. В.** Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 2000. – 299 с.

3. **Атаманчук Г. В.** Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

4. **Атаманчук Г. В.** Теория государственного управления : монографія / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.

5. **Про Стратегію** сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : www.president.gov.ua/documents/18688.html.

6. **A New** Space for Public Administrations and Services of General Interest in an Enlarged Union – Study intended for the Ministers responsible for Public Administration of the Member States of the European Union, Luxembourg, 8 June 2005. – Access mode : www.eupan.org.

List of references

1. **Averianov V. B.** Derzhavne upravlinnia. Yevropeiski standarty. Dosvid ta administratyvne pravo : monohrafiia / V. Averianov. – K. : Yustinian, 2007. – 288 s.

2. **Atamanchuk G. V.** Gosudarstvennoe upravlenie (organizatsionno-funktsionalnyie voprosyi) : ucheb. posobie / G. V. Atamanchuk. – M. : Yurid. lit., 2000. – 299 s.

3. **Atamanchuk G. V.** Teoriya gosudarstvennogo upravleniya : kurs lektsiy / G. V. Atamanchuk. – M. : Yurid. lit., 1997. – 400 s.

4. **Atamanchuk G. V.** Teoriya gosudarstvennogo upravleniya : monografIya / G. V. Atamanchuk. – M. : Omega-L, 2004. – 584 s.

5. **Pro Stratehiiu** staloho rozvytku «Ukraina – 2020» : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sich. 2015 r. № 5/2015. – Rezhym dostupu : www.president.gov.ua/documents/18688.html.

6. **A New** Space for Public Administrations and Services of General Interest in an Enlarged Union – Study intended for the Ministers responsible for Public Administration of the Member States of the European Union, Luxembourg, 8 June 2005. – Access mode : www.eupan.org.

Надійшла до редколегії 10.03.15

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35

Микола ЛАХИЖА
Головне управління державної служби України в Полтавській області

ПРОБЛЕМИ МОТИВАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ЇХ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ

Розглядається підвищення рівня професійної компетентності державних службовців як особливо актуальне завдання в умовах євроінтеграції та посткомуністичної трансформації суспільства і влади. Доводиться необхідність застосування комплексу мотиваційних заходів як щодо держслужбовців, так і щодо систем державного управління, науки й освіти. Зазначається, що протягом тривалого періоду в Україні відбувалася, а останнім часом посилилася демотивація державних службовців як до праці, так і до підвищення рівня професійної компетентності.

Ключові слова: трансформація влади, державна служба, модернізація, освіта, рівень професійної компетентності, мотивація.

***Николай Лахижа*. Проблемы мотивации государственных служащих к повышению уровня их профессиональной компетентности**

Рассматривается повышение уровня профессиональной компетентности государственных служащих как особенно актуальная задача в условиях евроинтеграции и посткоммунистической трансформации общества и власти. Доказывается необходимость применения комплекса мотивационных мероприятий как для госслужащих, так и для систем государственного управления, науки и образования. Отмечается, что в течение длительного периода в Украине происходила, а в последнее время усилилась демотивация государственных служащих как к работе, так и к повышению уровня профессиональной компетентности.

© Лахижа М. І., 2015

Ключевые слова: трансформация власти, государственная служба, модернизация, образование, уровень профессиональной компетентности, мотивация.

***Mykola Lahyzha*. Problems of motivation of civil servants to improve their professional competence**

Improvement of the level of professional competence of civil servants as an urgent task in conditions of the European integration and the post-Communist transformation of society and power is considered. The necessity to use the complex of motivational measures as to civil servants and the systems of public administration, science and education is proved. It is noted that demotivation of civil servants as to labour and the level of professional competence improvement has taken place for a long period and lately intensified in Ukraine.

Key words: transformation of power, public service, modernization, education, level of professional competence, motivation.

Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців набуває особливої актуальності в умовах глобалізації та посткомуністичної трансформації суспільства і влади. Формування освітніх цілей відбувається на міждержавному рівні, що змушує держави орієнтуватися на світові стандарти освіти.

Дослідження тенденцій розвитку освіти свідчать про широкомасштабне впровадження в педагогічній практиці різних країн компетентнісно орієнтованої освіти, яка сприяє набуттю слухачами життєво важливих (ключових) компетентностей [8, с. 4]. Ідеться про вміння оперувати знаннями та технологіями, що задовольняють потреби інформаційного суспільства, та бути готовим змінюватися, пристосовуючись до нових умов, навчаючись протягом усього життя. Такий підхід вимагає врахування як об'єктивних факторів впливу на професійний розвиток державних службовців (необхідність професійно вирішувати нові державно-управлінські завдання), так і суб'єктивних, пов'язаних із ціннісною орієнтацією та мотивацією до змін.

Уже на початку XXI ст. в Україні проведено ряд досліджень щодо застосування моделі та профілів компетентностей для управління персоналом у системі державної служби (А. Вишневський, Т. Мотренко, В. Сороко, О. Хмельницька та ін.). Компетентність вони розглядають як вимірюване вміння, здатність, знання або поведінкова характеристика, необхідна для успішного виконання певної роботи [6, с. 39]. У їх роботах наголошується, що компетентність – головна цінність, на якій базується сучасне управління персоналом на державній службі в розвинутих країнах.

Одним із найважливіших чинників підвищення рівня професійної компетентності державних службовців є мотивація, яку можна трактувати як сукупність внутрішніх і зовнішніх рушійних сил, що спонукають державного службовця до діяльності, задають межі й форми діяльності та надають цій діяльності спрямованості, яка орієнтується на досягнення поставлених цілей. Водночас доцільно

відзначити, що єдиного розуміння поняття мотивації в державному управлінні не існує. Певну їх систематизацію дає В. Бондар, зазначаючи, що мотивація як механізм підвищення ефективності державного управління має комплексний характер та тісні зв'язки з механізмами державного управління – політичним, економічним, соціальним, організаційним, правовим. Дослідник наголошує на необхідності інтегрального підходу з урахуванням динаміки системи мотивації [5]. На нашу думку, саме такий комплексний підхід з урахуванням процесуального, структурного, системного та функціонального підходів необхідний для мотивації державних службовців до підвищення рівня їх професійної компетентності. Доцільно врахувати й думку Л. Артеменко, яка зазначає, що мотиваційний механізм державного управління є особливим явищем, оскільки не має чітко визначеної структури-носія, тому він відкидається або спотворюється всіма ланками державного управління [3, с. 101]. За змістом та спрямованістю методи мотивації можна поділити на адміністративні, соціально-економічні та морально-психологічні.

Проблематика мотивації державних службовців до праці є однією з найбільш популярних, вона розглядається в публікаціях Л. Артеменко, І. Артим, В. Бондаря, О. Волнухіної, В. Воронкової, Н. Гончарук, А. Єгоршина, Б. Єрьоміна, С. Занюка, А. Колота, О. Крушельницької, І. Крюгера, О. Машкова, О. Мельникова, Д. Мельничука, С. Мосова, С. Озірської, М. Олехновича, В. Олуйка, Н. Поліщук, Н. Протасової, О. Турчинова, В. Цвєткова, Р. Шевеліна, В. Щегорцової та ін. Активно розглядають вітчизняні автори й питання мотивації до навчання учнів та студентів. Проте питання мотивації державних службовців до освіти та самоосвіти розглядалися лише в кількох публікаціях (Н. Алюшина «Психолого-педагогічні та акмеологічні особливості дистанційного навчання державних службовців»; Н. Калашник «Мотивація та демотивація самоосвіти державних службовців у розвитку людського потенціалу державного управління»; Л. Сікорака «Мотивація до навчання в системі підвищення кваліфікації державних службовців»), насамперед з теоретичного погляду чи стосовно окремої сфери державного управління (О. Корнійчук «Особливості мотивації навчальної діяльності посадових осіб митниць Міністерства доходів і зборів України»). Мало звертається увага на проблематику мотивації до підвищення кваліфікації й на наукових конференціях та у фахових виданнях. Наприклад, наш аналіз матеріалів щорічної науково-практичної конференції за міжнародною участю з проблематики технологій забезпечення якості освіти в державному управлінні свідчить, що питання мотивації державних службовців у цьому процесі не розглядалися в жодному зі 187 виступів [11], а І. Мельник, виділяючи десять напрямів модернізації професійного навчання в управлінні персоналом державної служби,

узагалі не згадує це питання [10]. Проблема мотивації персоналу до професійного розвитку не розглядається і в ґрунтовному дослідженні «План модернізації державного управління: пропозиції щодо проведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування». Аналіз зарубіжної літератури свідчить, що і в інших посткомуністичних країнах у наукових працях «відсутні розробки системних програм розвитку й удосконалення професійної компетентності, не містяться шляхи підвищення трудового потенціалу шляхом мотиваційного втручання» [4] (переклад автора. – *М. Л.*).

Метою статті є аналіз існуючих в Україні проблем, які стосуються мотивації державних службовців до підвищення рівня професійної компетентності та вироблення пропозицій на основі комплексного підходу.

Алгоритм нашого дослідження охоплює аналіз літератури, нормативно-правових актів, практики організації державної служби та системи навчання й підвищення кваліфікації держслужбовців, а також вивчення думки державних службовців та керівників у процесі соціального дослідження.

Здійснений нами аналіз нормативно-правового забезпечення професійної підготовки державних службовців свідчить про еволюцію підходів до проблематики вдосконалення рівня професійної компетентності державних службовців з урахуванням європейської практики. Так, у діючому Законі України «Про державну службу» (1993 р.) зазначено, що право на державну службу мають громадяни України, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку. Проведення єдиної державної політики та функціональне управління державною службою здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері державної служби, до повноважень якого віднесено й організацію навчання та професійної підготовки державних службовців. Серед основних обов'язків державного службовця визначено забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції, постійне вдосконалення організації своєї роботи й підвищення професійної кваліфікації. З урахуванням кваліфікації та здібностей передбачено посування державних службовців по службі та зарахування до кадрового резерву. Державним службовцям створюються умови для навчання й підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (на факультетах) та шляхом самоосвіти. Державні службовці підвищують свою кваліфікацію постійно, у тому числі шляхом навчання у відповідних навчальних закладах, як правило, не рідше ніж один раз на п'ять років. Згідно зі ст. 29 зазначеного закону

результати навчання й підвищення кваліфікації є однією з підстав для посування по службі.

У Законі України «Про державну службу» (2011 р.), який досі не введено в дію, питанням професійної компетентності державних службовців приділено більше уваги. У ньому визначені поняття «рівень професійної компетентності особи» та «профіль професійної компетентності посади державної служби». Для держслужбовців передбачено обов'язкове підвищення рівня професійної компетентності та право робити це за рахунок державних коштів. Право на державну службу громадяни України мають з урахуванням вимог щодо рівня професійної компетентності, напряму підготовки (спеціальності). Вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади державної служби, сформульовано з урахуванням рівня посад та специфіки діяльності органу влади. Встановлено можливість випробування під час призначення на посаду з метою підтвердження відповідності рівня професійної компетентності державного службовця вимогам профілю професійної компетентності відповідної посади державної служби. Урегульовано підвищення рівня професійної компетентності держслужбовця в разі потреби, але не рідше ніж один раз на три роки. Визначено обов'язковість підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, уперше призначених на посаду державної служби.

Важливо, що в законі 2011 р. виписано новації у сфері оплати праці державних службовців, згідно з якими оклад та доплати прив'язуються до зміни рівня мінімальної заробітної плати і зростають, порівняно з їх сучасним станом, що, на наш погляд, має суттєво збільшити імідж посад державних службовців та їх конкурентоспроможність на ринку праці. Проте й у цьому законі не передбачено норм, які б безпосередньо пов'язували кар'єрне зростання державних службовців та фінансове і матеріальне забезпечення з рівнем їх освіти та підвищенням кваліфікації. Навпаки, на відміну від діючого нормативно-правового поля, не передбачено можливості доплати за науковий ступінь та знання іноземних мов. Це саме стосується й відомих нам на сьогодні (грудень 2014 р.) проектів законів «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».

На нашу думку, нове законодавство про державну службу має враховувати необхідність підвищення мотивації державного службовця, у тому числі й до постійного підвищення рівня його кваліфікації. Доцільно було б увести вимогу вищої спеціальної освіти для зайняття певних посад вищого та середнього рівня на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування та гарантувати отримання матеріальної компенсації за умови зростання рівня професійної компетентності тощо.

Протягом тривалого періоду в Україні відбувалася, а останнім часом посилилася, демотивація державних службовців, як до праці, так і до підвищення рівня професійної компетентності, що виявилося, зокрема, у зниженні іміджу державної служби, замороженні рівня заробітної плати, відміні пільг у випадку виходу на пенсію. Не здійснилися й сподівання державних службовців на вирішення окремих проблем, через те що так і набув чинності новий закон «Про державну службу». Наслідком політизації, демотивації та дестабілізації державної служби став високий рівень плинності кадрів, що, у свою чергу, посилило необхідність у навчанні та підвищенні кваліфікації державних службовців.

Для забезпечення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні створено систему, яка включає Національну академію державного управління при Президентові України та її регіональні інститути, 29 навчальних закладів, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю «Державна служба» та 33 галузевих заклади післядипломної освіти. Як неодноразово наголошували вчені та визнавали офіційні органи, зокрема Нацдержслужба України, діюча система має переважно інформаційний або академічний характер, їй бракує динамічності та практичної цілеспрямованості щодо здобуття державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування, депутатами місцевих рад певних навичок, необхідних для виконання службових обов'язків.

З метою вдосконалення професійної підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1198-р схвалено Концепцію реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, спрямовану на створення системи підвищення кваліфікації, спроможної забезпечити рівень професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, достатньої для ефективного виконання покладених на них законодавством повноважень з урахуванням принципів обов'язковості, плановості, випереджувального характеру, безперервності (упродовж проходження служби чи здійснення відповідних повноважень), наступності, цілісності, інноваційного характеру навчання, індивідуалізації та диференціації підходів до нього. Питання мотивації окремо в цій концепції не розглядається.

Крім того, заплановане впровадження нових освітніх технологій не супроводжується пропозиціями щодо стимулювання викладачів з урахуванням їх роботи над новими курсами, особливо дистанційними,

що вимагає значних витрат часу та сил і набуття нових знань та вмінь.

Отже, мова має йти про комплекс заходів. Можна погодитися із пропозиціями вчених щодо необхідності реалізувати такі організаційно-педагогічні умови підвищення рівня мотивації державних службовців до навчання, як зростання значення інтерактивних форм навчання, оптимізація змісту навчальних програм, чітке спрямування навчального процесу на поліпшення якості трудової діяльності, створення позитивної атмосфери навчального спілкування, неперервність і послідовність курсового навчання тощо [12].

Надзвичайно важливим є психологічний фактор, зокрема сприйняття державними службовцями своєї професії та перспектив кадрового зростання і пенсійного забезпечення. На жаль, в Україні сформоване стійке негативне ставлення значної частини населення до влади, державної служби та держслужбовців. Підтвердженням цього є ряд публікацій у засобах масової інформації, у яких ідеться, наприклад, про «армію чиновників усіх мастей, що жує хліб з маслом на народні гроші і зростає, мов на дріжджах», «необхідність укоротити голову гідрі бюрократії», «мафію з портфелем», а також про те, що «паралельно із роздуванням штатів зростає маса різних пільг та привілеїв», «на зекономлені від скорочення кількості «государевих людей» гроші, мабуть, можна побудувати нову країну» тощо [14]. Ще гірше, що частина таких популістських висловів часто лунає з вуст відомих політиків, у тому числі й керівників держави. Такі емоційні та необґрунтовані вислови й висновки цілеспрямовано формують громадську думку, стаючи демотиватором для державних службовців.

Українські вчені на основі відомих теорій мотивації виділяють зовнішні та внутрішні фактори мотивації державних службовців до навчання. Н. Калашник зазначає, що зовнішніх факторів, які впливають на розвиток процесу самоосвіти професійної діяльності державних службовців, більше, ніж внутрішніх, проте кожен із внутрішніх факторів є сильнішим за будь-який зовнішній через особисту значущість для працівника, що потрібно враховувати [7, с. 413]. О. Корнійчук, І. Дворнічева та В. Долобанько, аналізуючи особливості мотивації посадових осіб українських митниць до навчальної діяльності, виділяють гігієнічні чинники (стабілізатори), до яких відносять кадрову політику Міністерства доходів і зборів України, умови та режим роботи, мікроклімат у колективі, контроль за рівнем знань, безпеку та захист, використання передових навчальних й інформаційних технологій та мотивуючі чинники (мотиватори) – планування кар'єри, визнання і схвалення результатів, високий ступінь відповідальності [9]. Навіть такий далеко не повний перелік зовнішніх та внутрішніх чинників свідчить про необхідність їх комплексного використання.

Українські вчені (В. Міляєва та ін.) відзначають також важливість

психологічного чинника навчання державних службовців. Слід урахувати зауваження М. Ярмистого, що в сучасних умовах розвитку державної служби проходить психологічна переорієнтація службовців, де соціальна компетенція, як основна умова їх діяльності з визначальним мотивом – бажання принести користь суспільству і людям, узгоджується з мотивами власної реалізації в системі державної служби та з прагматичним підходом зробити кар'єру [15].

На думку Н. Алюшиної, пізнавальна мотивація державного службовця тісно пов'язана з його професійними потребами: «Він цінує можливість свободи вибору змісту, форм подання і рівня складності навчального процесу» [2, с. 2]. Психологічна мотивація полягає в усвідомленні державним службовцем важливості своєї праці та необхідності освоєння нових знань, технологій і вмінь для успішного виконання поставлених завдань. Велике значення має підтримка керівництвом таких прагнень державних службовців та створення умов для навчання. Суттєву роль відіграє й уважне ставлення викладачів та їх готовність прийти на допомогу, що особливо важливо в умовах запровадження дистанційної освіти. Водночас, як наголошує Н. Алюшина, мотиваційний та емоційний компоненти навчання часто є причиною відмови державних службовців від навчання, зокрема дистанційного, оскільки нові труднощі виявляються сильнішими від наявної мотивації.

Як наголошує В. Щегорцова, узагальнюючи напрацювання науковців у сфері державного управління з питань мотивації, процес підвищення кваліфікації має здійснюватися з урахуванням перспектив розвитку та потреб у службовій кар'єрі державного службовця [13]. Але практика показує, що часто направлення на навчання має формальний характер, а зростання професійної компетенції державного службовця не супроводжується можливістю реалізації набутих знань на практиці та отриманням відповідної винагороди.

Проведене нами соціологічне опитування державних службовців Полтавської області та вивчення матеріалів роботи з ними в Управлінні державної служби ГУДСУ в Полтавській області, магістратурі «Державна служба» Полтавського національного технічного університету ім. Ю. Кондратюка (ПНТУ) та Полтавському обласному центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій свідчать, що проблема мотивації державних службовців до навчання та підвищення кваліфікації залишається актуальною. Зокрема, активно використовується адміністративний метод стимулювання державних службовців до навчання в магістратурах системи НАДУ, ПНТУ та підвищення кваліфікації в обласному ЦППК. Кадрові служби органів влади

проводять цілеспрямовану роботу для виконання вимог чинного законодавства щодо певного рівня освіти кандидата на державну службу та забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців. Водночас здобуття другої вищої освіти за кваліфікацією «Державне управління» та, особливо, «Державна служба» не супроводжується, як правило, суттєвими змінами в статусі державного службовця та не впливає на рівень його заробітної плати, майже кожного року виникали проблеми із фінансуванням відрядження держслужбовців для підвищення кваліфікації, помітною є й демотивація державних службовців.

Опитування державних службовців Полтавської області свідчить, що серед основних проблем, що знижують ефективність діяльності органів влади, вони виділяють низьку заробітну плату, а удосконалення надання адміністративних послуг пов'язують з упровадженням нових форм роботи (31 %), а також з удосконаленням нормативно-правової бази (28 %) та підвищенням кваліфікації працівників і їх самоосвітою (32 %). Отже, освітній фактор усвідомлюється державними службовцями як один із пріоритетних під час удосконалення діяльності органів влади. Помітним є й комплексне сприйняття проблеми оптимізації державного управління. Порівняльний аналіз свідчить, що аналогічні результати отримані й під час проведення соціологічного опитування болгарських державних службовців на початку XXI ст. [1, с. 100 – 102], що підтверджує спільність проблем та важливість під час проведення українських реформ урахування зарубіжного досвіду.

Отже, вивчення проблематики мотивації державних службовців до підвищення професійної компетентності свідчить про її складність і комплексність. Мотивація необхідна для розвитку персоналу, при цьому важливо враховувати необхідність мотивації як державних службовців, так і системи державного управління та системи науки й освіти.

Важливо враховувати, що можливість постійного підвищення рівня кваліфікації вже сама по собі є мотивацією під час вибору професії, але стати постійним фактором вона може лише за умови наявності матеріальних, фінансових, психологічних та інших чинників. Тому першочерговою є, на наш погляд, необхідність підвищення іміджу професії державного службовця та забезпечення її конкурентоспроможності на ринку праці.

Важливими є деполітизація державної служби, орієнтація під час призначення на посади на рівень професійної компетентності державного службовця, а не на його політичні погляди та особисті зв'язки. Для подолання цієї проблеми потрібен комплекс заходів, зокрема доцільно використати процедуру централізованого випробування, принаймні, для кандидатів на першу посаду державного службовця, яка вже успішно застосовується в окремих посткомуністичних державах (Болгарія,

Казахстан). Важливим є забезпечення для державного службовця вибору форми підвищення рівня своєї професійної компетентності, включаючи можливість компенсації оплати за контрактною формою навчання за умови, що воно відповідає вимогам профілю професійної компетентності посади. Не лише доцільною, але й необхідною видається державна підтримка освітніх закладів у напрямі впровадження сучасних технологій навчання.

Список використаних джерел

1. **Административна** реформа и мотивация за работа на държавните служители (емпирично изследоване) / С. Илиева, С. Димитрова, Н. Кънева, И. Кунова. – София : Професионално обединение на държавните служители. – 2005. – 109 с.

2. **Алюшина Н.** Психолого-педагогічні та акмеологічні особливості дистанційного навчання державних службовців / Н. Алюшина. – Режим доступу : www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/ds/05anonds.pdf.

3. **Артеменко Л. В.** Мотиваційний механізм у державному управлінні: поняття та структура / Людмила Артеменко // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – Вип. 4(14). – С. 98 – 107.

4. **Аюпов Р. Г.** Развитие профессиональной компетентности как фактор повышения уровня мотивации персонала / Р. Г. Аюпов // Акт. вопр. эконом. наук : материалы II междунар. науч. конф., г. Уфа, апр. 2013 г. – Уфа : Лето, 2013. – С. 85 – 87.

5. **Бондар В. Д.** Мотивація діяльності органів місцевого самоврядування: поняття та основні теоретичні положення / В. Д. Бондар. – Режим доступу : www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=435.

6. **Вишневський А.** Застосування моделі та профілів компетентності для управління персоналом в системі державної служби / А. Вишневський, О. Хмельницька // Вісн. держ. служби України. – 2004. – № 8. – С. 39 – 44.

7. **Калашник Н. С.** Мотивація та демотивація самоосвіти державних службовців у розвитку людського потенціалу державного управління / Н. С. Калашник // Теорія та практика держ. упр. : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2012. – Вип. 3(38). – С. 410 – 416.

8. **Компетентнісний** підхід у сучасній освіті: світовий досвід та українські перспективи: бібліотека освітньої політики / під заг. ред. О. В. Овчарук. – К. : КІС, 2004. – 112 с.

9. **Корнійчук О. О.** Особливості мотивації навчальної діяльності посадових осіб митниць Міністерства доходів і зборів України / Олеся Олександрівна Корнійчук, Інна Михайлівна Дворнічева, Вікторія Василівна Долобанько // Вісн. Нац. акад. Держ. прикордон. служби України. – 2013. – № 4.

10. **Мельник І.** Особливості модернізації професійного навчання в управлінні персоналом державної служби / І. Мельник // Демократ. врядування : наук. вісн. – 2008. – Вип. 2. – С. 389 – 392.

11. **Розширена** програма щорічної науково-практичної конференції за

міжнародною участю «Технології забезпечення якості освіти в державному управлінні: виклики сьогодення», 30 листопада 2012 р. – К. : НАДУ, 2012. – 28 с.

12. **Сікорака Л.** Мотивація до навчання в системі підвищення кваліфікації державних службовців /Л. Сікорака. – Режим доступу : center.kr-admin.gov.ua/print.php?q=Elibr/23.html.

13. **Щегорцова В.** Проблеми формування та удосконалення системи мотивації праці державних службовців / В. Щегорцова // Держ. буд-во : наук. фах. вид. Харків. регіон. ін-ту держ. упр. НАДУ при Президентові України. – 2007. – № 1. – Ч. 2. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-1/doc/3/09.pdf.

14. **Якушева Л.** Украина тратит на чиновников вдвое больше, чем на армию / Л. Якушева. – Режим доступу : www.bagnet.org/news/politics/80259.

15. **Ярмистий М.** Мотиваційні аспекти діяльності державних службовців / М. Ярмистий. – Режим доступу : www.cppk.cv.ua/124.php.

List of references

1. **Administrativna** reforma i motivatsiya za rabota na d'rzhavnite sluzhiteli (empirichno izsledovane) / S. Ilieva, S. Dimitrova, N. K'neva, I. Kunova. – Sofiya : Profesionalno obedinenie na d'rzhavnite sluzhiteli. – 2005. – 109 s.

2. **Aliushyna N.** Psykholoho-pedahohichni ta akmeolohichni osoblyvosti dystantsiinoho navchannia derzhavnykh sluzhbovtsiv / N. Aliushyna. – Rezhym dostupu : www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/ds/05anonds.pdf.

3. **Artemenko L. V.** Motyvatsiinyi mekhanizm u derzhavnomu upravlinni: poniattia ta struktura / Liudmyla Artemenko // Akt. probl. derzh. upr. : zb. nauk. pr. – D. : DRIDU NADU, 2003. – Vyp. 4(14). – S. 98 – 107.

4. **Ayupov R. G.** Razvitie professionalnoy kompetentnosti kak faktor povyisheniya urovnya motivatsii personala / R. G. Ayupov // Akt. vopr. ekonom. nauk : materialyi II mezhdunar. nauch. konf., g. Ufa, apr. 2013 g. – Ufa : Leto, 2013. – S. 85 – 87.

5. **Bondar V. D.** Motyvatsiia diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia: poniattia ta osnovni teoretychni polozhennia / V. D. Bondar. – Rezhym dostupu : www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=435.

6. **Vyshnevskyi A.** Zastosuvannia modeli ta profiliv kompetentnosti dlia upravlinnia personalom v systemi derzhavnoi sluzhby / A. Vyshnevskyi, O. Khmelnytska // Visn. derzh. sluzhby Ukrainy. – 2004. – № 8. – S. 39 – 44.

7. **Kalashnyk N. S.** Motyvatsiia ta demotyvatsiia samoosvity derzhavnykh sluzhbovtsiv u rozvytku liudskoho potentsialu derzhavnoho upravlinnia / N. S. Kalashnyk // Teoriia ta praktyka derzh. upr. : zb. nauk. pr. – Kh. : Mahistr, 2012. – Vyp. 3(38). – S. 410 – 416.

8. **Kompetentnisnyi** pidkhid u suchasnii osviti: svitovyi dosvid ta ukrainski perspektyvy: biblioteka osvitnoi polityky / pid zah. red. O. V. Ovcharuk. – K. : KIS, 2004. – 112 s.

9. **Korniichuk O. O.** Osoblyvosti motyvatsii navchalnoi diialnosti posadovykh osib mytnyts Ministerstva dokhodiv i zboriv Ukrainy / Olesia Oleksandrivna Korniichuk, Inna Mykhailivna Dvornicheva, Viktoriia Vasylivna Dolobanko // Visn. Nats. akad. Derzh. prykordon. sluzhby Ukrainy. – 2013. – № 4.

10. **Melnyk I.** Osoblyvosti modernizatsii profesiinoho navchannia v upravlinni personalom derzhavnoi sluzhby / I. Melnyk // Demokrat. vriaduvannia : nauk. visn. – 2008. – Vyp. 2. – S. 389 – 392.

11. **Rozshyrena** prohrama shchorichnoi naukovo-praktychnoi konferentsii za mizhnarodnoiu uchastiu «Tekhnolohii zabezpechennia yakosti osvity v derzhavnomu upravlinni: vyklyky sohodennia», 30 lystopada 2012 r. – K. : NADU, 2012. – 28 s.

12. **Sikoraka L.** Motyvatsiia do navchannia v systemi pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtsiv / L. Sikoraka. – Rezhym dostupu : center.kr-admin.gov.ua/print.php?q=Elibr/23.html.

13. **Shchehortsova V.** Problemy formuvannia ta udoskonalennia systemy motyvatsii pratsi derzhavnykh sluzhbovtsiv / V. Shchehortsova // Derzh. bud-vo : nauk. fakh. vyd. Kharkiv. rehion. in-tu derzh. upr. NADU pry Prezydentovi Ukrainy. – 2007. – № 1. – Ch. 2. – Rezhym dostupu : www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-1/doc/3/09.pdf.

14. **Yakusheva L.** Ukraina tratit na chinovnikov vdvoe bolshe, chem na armiyu / L. Yakusheva. – Rezhim dostupu : www.bagnet.org/news/politics/80259.

15. **Yarmystyi M.** Motyvatsiini aspekty diialnosti derzhavnykh sluzhbovtsiv / M. Yarmystyi. – Rezhym dostupu : www.cppk.cv.ua/124.php.

Надійшла до редколегії 11.02.15

УДК 351

Олександр АКІМОВ

Національна служба посередництва і примирення

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНИХ КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Розглядається проблема формування професійних компетентностей. Досліджується співвідношення компетентностей та кваліфікацій у державних службовців як інтегративної характеристики фахівця в контексті європейської інтеграції України.

Ключові слова: державний службовець, європейська інтеграція, компетенції, компетентність, кваліфікація, готовність, компетентний фахівець.

***Александр Акимов.* Особенности формирования профессиональных компетентностей государственного служащего в контексте евроинтеграции Украины**

Рассматривается проблема формирования профессиональных

© Акімов О. О., 2015

компетентностей. Исследуется соотношение компетентностей и квалификаций у государственных служащих как интегративной характеристики специалиста в контексте европейской интеграции Украины.

Ключевые слова: государственный служащий, европейская интеграция, компетенции, компетентность, квалификация, готовность, компетентный специалист.

Oleksandr Akimov. **Peculiarities of civil servants professional competencies formation in the context of the European integration**

The problem of formation of professional competence is considered. The ratio of public servants' competences and qualifications as an integrative characteristic of the specialist in the European integration processes of Ukraine investigate.

Key words: civil servant, European integration, competence, qualification, availability, competent specialist.

Здобуття Україною незалежності стало чинником нових внутрішньополітичних та зовнішньополітичних векторів, спрямованих, зокрема, на Європейську спільноту. На сьогодні інтеграція України в Європейський Союз – не лише рішення, прийняте на найвищому політичному рівні, її підтримала більшість громадян України. Європейський досвід показує, що компетентнісний підхід допомагає надавати державним службовцям не лише певний обсяг конкретних державно-управлінських знань, але й відповідних психологічних знань, управлінської культури і практики країн-членів ЄС для процесу прийняття рішень у національних та наднаціональних інституційних системах Європейського Союзу. Тому надзвичайно актуальним є питання розгляду європейського виміру в освітній сфері, а також у сфері державного управління, що має створювати професійно-освітні умови державним службовцям для розвитку психологічних настанов і механізмів набуття навичок, необхідних для активності у європейському просторі.

Головна мета вищої освіти полягає у формуванні всебічно розвиненої особистості, яка буде застосовувати здобуті знання в подальшій професійній діяльності, а також постійно оновлювати та поповнювати їх. Однією з найважливіших особливостей вищої освіти у сфері державного управління є розвиток компетентностей майбутнього фахівця. Нині важливо бути не лише кваліфікованим фахівцем, а й компетентним. Компетентний фахівець відрізняється від кваліфікованого тим, що він не тільки має певні знання, уміння та навички, необхідні для його плідної професійної діяльності, а й реалізує їх у своїй роботі; вважає свою професію великою цінністю. У наш час потреба в компетентності є найголовнішою ознакою та потребою кожної людини. Компетентність допомагає фахівцеві ефективно вирішувати різноманітні завдання, які стосуються його професійної діяльності [3].

Проблема компетентнісного підходу під час підготовки майбутніх фахівців обґрунтована в працях знаних вітчизняних і зарубіжних учених. Сутність поняття компетентнісного підходу в освіті, шляхи та умови формування компетентності вищими навчальними закладами висвітлено в працях Н. Бібік, Л. Боголюбова, В. Болотової, О. Бондаревської, Т. Волобуєвої, Т. Воронової, Р. Гуревича, І. Єрмакова, Е. Зеєра, І. Зязюна, І. Зимньої, М. Зуєва, М. Кадемії, Н. Калініної, О. Коберника, В. Краєвського, О. Крисана, С. Кульневича, О. Лебедєва, О. Локшиної, М. Лук'янова, Ю. Молчанової, О. Овчарук, О. Пометун, Дж. Равена, Б. Рея, М. Рижакова, Р. Рогожнікова, В. Сєрікова, Л. Сохань, О. Сухомлинської, І. Тараненка, Г. Халаша, Л. Хоружої, А. Хуторського, С. Шишова. У психолого-педагогічних дослідженнях останніх років усе більше йдеться про те, що основним фактором, який формує систему освіти, є саме діяльність, а не сукупність знань. У цьому переконані С. Батишев, П. Гальперін, В. Давидов, В. Зінченко, В. Зубков, О. Ізмайлова, О. Леонтьєв, В. Рубцов та інші науковці.

Мета статті – обґрунтування понять «компетентність» та «компетенції», визначення специфіки формування компетентності як інтегративної характеристики фахівця з європейської інтеграції України.

Важливими складовими сучасних освітніх концепцій є методологічні підходи до організації навчання в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [2; 7; 15]. Необхідність та актуальність їх розгляду детермінується основним завданням навчання кадрів у сфері державного управління, яке полягає у створенні «їхньої спроможності працювати на всіх рівнях і вирішувати весь комплекс проблем у доакцесійному процесі й після вступу країни до ЄС…» [14, с. 5].

Активне запровадження у вітчизняну систему державного управління демократичних принципів тісно кореспондує з оновленням інституту державної служби в контексті європейського виміру. У свою чергу, це передбачає не лише надання державним службовцям комплексної міждисциплінарної освіти, а також особистісний розвиток їх компетентностей й удосконалення психологічних структур з позицій готовності управлінців органів державної влади до роботи в умовах євроінтеграції.

Оскільки завданням нашої статті є обґрунтування понять «компетентність» і «компетенції», звернемося до сутності цих понять. У літературі існують різні тлумачення цих категорій, які виділяють і підкреслюють різні аспекти цих понять. Вітчизняні та зарубіжні наукові джерела містять різні визначення термінів «компетенція» і «компетентність», зокрема визначень, що характеризують різницю між цими термінами:

– компетенція (від лат. *competentia)* – поняття, що визначає сферу професійної діяльності, у якій людина компетентна, – опис робочих завдань чи очікуваних результатів;

– компетентність (від лат. *competentis)* – поняття, яке висвітлює аспекти поведінки людини, пов'язані з виконанням роботи, і визначає основну характеристику особистості, яка досягла або здатна домогтися високих результатів у діяльності. Певна увага приділяється питанням професійної компетенції, типів, рівнів компетенції [10, с. 356].

У деяких наукових публікаціях, у тому числі словниках, визначення поняття «компетенція» зводиться переважно до такого:

– коло повноважень будь-якого органу або посадової особи; коло питань, з яких хтось обізнаний [6, с. 117];

– сукупність повноважень, прав і обов'язків посадової особи, які вона має використовувати для виконання своїх функціональних завдань [18].

Компетентність є похідною від компетенції і характеризує індивідуальну специфіку кожного окремого суб'єкта як носія компетенції. Визначається як:

– вимірюване вміння, здатність, знання або поведінкова характеристика, необхідні для успішного виконання певної роботи;

– глибоке, доскональне знання справи, суті виконуваної роботи, способів і засобів досягнення поставлених цілей, а також засвоєння відповідних умінь і навичок; сукупність знань, що дають змогу міркувати про щось зі знанням справи; риса особистості державного службовця, менеджера, фахівця, що полягає в здатності правильно оцінювати ситуацію, що виникла, і приймати у зв'язку з цим потрібне рішення, яке дозволяє домогтися практичного або іншого значущого результату [5, с. 49];

– ступінь вираження професійного досвіду в межах компетенції конкретної посади [18];

– володіння знаннями в будь-якій галузі, які дозволяють працівнику міркувати про щось предметно, з урахуванням різних точок зору [6, с. 116].

Розглянуті визначення не охоплюють увесь спектр складових компетентності й можуть викликати дискусію. Більш прийнятним, на наш погляд, є узагальнений на основі зарубіжного досвіду варіант визначення компетентності, що включає такі складові:

1) інтегративна компетентність – здатність до інтеграції знань, умінь і навичок та їх ефективного використання в умовах швидкої зміни вимог зовнішнього середовища;

2) соціально-психологічна (емоційна, перцептивна, концептуальна і поведінкова компетентність) – здатність до лідерства, цілепокладання, уміння реалізувати накреслені плани і здатність до новаторської

діяльності, знання і вміння у сфері сприйняття, розуміння поведінки людей, мотивація їх діяльності, високий рівень емпатичності й комунікативної культури;

3) організаційна сторона, компетентність у конкретних сферах управлінської діяльності – прийнятті рішень, збиранні й аналізі інформації, методах роботи з людьми, знання і використання обчислювальної техніки і технології тощо [4; 5, с. 49 – 50].

Аналіз наукових праць з проблеми обґрунтування поняття «компетентність» дозволяє зробити висновок про те, що наразі немає однозначного розуміння цього поняття. Так само і не існує чіткого розрізнення понять «компетентність/компетенції». Труднощі наукового визначення даних термінів визначаються ще й тим, що в нормативних документах відсутні однозначні вимоги щодо результату підготовки фахівців, особливо в галузі державного управління. В одних документах ідеться про ключові компетенції, в інших – про ключові компетентності.

Так, науковець І. Зимня зазначає, що існують два варіанти тлумачення понять «компетенція» і «компетентність». Вони урівнюються в працях Л. Болотова, В. Лєднєва, М. Рижкова, Дж. Равена, Б. Рея. Більшість зарубіжних дослідників розглядають ці поняття як рівноцінні. Як показав аналіз психолого-педагогічної літератури, більшість дослідників трактують поняття «компетенція» і «компетентність» з позиції особистісно-діяльнісного підходу.

Якщо припустити, що поняття «компетенція» і «компетентність» виникли в освіті двома шляхами, то перший шлях – це конкретизація загального поняття компетентності, під яким розуміється ознака компетентної людини. Компетентна людина – це людина, яка має певні компетенції, тобто обізнана в певних питаннях. Тобто компетентність – це наявність певних компетенцій. Ураховуючи таке трактування, можна стверджувати, що компетенція – це вимога до особистості фахівця, а компетентність – це інтегративна характеристика особистості фахівця, необхідна для реалізації певних компетенцій.

У своїх дослідженнях Ю. Фролов і Д. Матохін компетенцію визначають як «предметну область, в якій індивід добре обізнаний і в якій він виявляє готовність до виконання діяльності», а компетентність – як «інтегровану характеристику якостей особистості, результат підготовки випускника навчального закладу для виконання діяльності в певних областях (компетенціях)» [18, с. 38 – 39]. Таким чином, можна вважати, що компетентність є якістю, характеристикою особистості. В основі такої якості лежать знання, обізнаність, досвід певної фахової діяльності. Це збірний, інтегративний характер поняття «компетентність».

Другий шлях виникнення термінів «компетентність/компетенція»

– англомовний (за словником Webster, слово з'явилося в 1596 р.). У працях Н. Хомського цей термін використовується до теорії мови, трансформаційної граматики.

Сучасні підходи до вивчення проблеми сформувалися стосовно наукових інтересів учених. Так, А. Хуторський розглядає компетенцію в системі вищої освіти з позиції особистісно орієнтованої освіти [17; 19]. Учений вбачає в ній взаємопов'язані якості особистості, які сформувалися в результаті освітньої підготовки, а компетентність – як володіння особистістю відповідними компетенціями. А. Хуторський розрізняє «компетенції» і «компетентність» як загальне та індивідуальне.

Цікавою є думка вчених В. Болотова, В. Сєрікова, які переконані, що компетентність не є обов'язковим наслідком навчання, а є наслідком саморозвитку, самоорганізації та узагальненого діяльнісного й особистісного досвіду [4]. При цьому Е. Зеєр зазначає, що компетентність людини визначають її знання, вміння та досвід, а здатність реалізувати ці знання, уміння й досвід у своїй професійній діяльності притаманні тільки компетентній професійно успішній особистості [8].

У декларації Болонського процесу компетенція є однією з інтегративних характеристик якості підготовки випускників. Ю. Татур розглядає компетентність залежно від напряму застосування [16]. Тобто компетентність може розглядатися як опис результатів освіти, як якість особистості фахівця, яка виявляється в здатності до успішної продуктивної професійної діяльності. У дослідженнях В. Байденко поняття «компетенції» і «компетентність» розглядаються також як результат освіти і використовуються для опису академічних і професійних рівнів вищої освіти [3].

Отже, можна стверджувати, що компетенція – це структурна частина компетентності, яка характеризує готовність людини до певної професійної діяльності. Причому коли йдеться про посадові компетенції, то маються на увазі необхідні вимоги для успішного виконання професійної діяльності, а якщо мова йде про компетенції співробітника, тоді передбачається готовність до виконання професійної діяльності з необхідним рівнем якості.

Поняття «готовність» у психології має два трактування: як психічний і психофізичний стан та як властивість особистості. Цим поняттям можна визначати стан активізації фізичних і психічних ресурсів особистості, а також характеристику особистості [16]. У педагогіці готовність розглядається як психічний стан і якісна характеристика особистості [11]. У своїх дослідженнях М. Дяченко, Л. Кандибович, В. Крутецький, В. Соколов готовність розуміють як стійку характеристику особистості і діяльності. Готовність – складне особистісне утворення, яке включає в себе мотиваційний, змістовно-

діяльнісний, інтелектуальний, технологічний, результативний і прогностичний компоненти [13].

Одним із вагомих напрацювань у сфері державного управління, у якому ґрунтовно досліджується феномен психологічної готовності до професійної діяльності є дисертаційне дослідження Ю. О. Молчанової [12]. Вивчаючи соціально-психологічні умови підвищення ефективності управлінської діяльності керівника системи державної служби, дослідниця розкриває зміст, структуру і психологічні компоненти процесу управління. Новизна підходів полягає в розкритті сутності управлінської діяльності саме в соціально-психологічному контексті та з акцентом на особистісному компоненті. При цьому зазначається, що досягнення соціально-психологічної ефективності базується на врахуванні соціальних, психологічних, тектологічних й акмеологічних особливостей учасників управлінського процесу на двох рівнях: організаційному та особистісному.

Цінним з позицій добору основи психологічної готовності державних службовців до провадження євроінтеграційних процесів є емпірично доведений Ю. О. Молчановою висновок про об'єктивну необхідність існування в управлінців комплексу «відповідних мотивів, знань, умінь, навичок та особистісних якостей, які забезпечували успішну взаємодію учасників управлінського процесу» [12, с. 11]. Тому науковець психологічну готовність керівника до управління визначає як «складне системне утворення, що пов'язане зі складовими управлінського процесу і забезпечує успішну взаємодію особистості з іншими учасниками управлінської діяльності» [12, с. 13]. Важливо, що структура психологічної готовності керівника охоплює мотиваційну, когнітивну, операційну та особистісну складові, здібності й задатки, які відповідають вимогам, змісту та умовам управлінської діяльності.

Також заслуговує на увагу наше дослідження щодо професійної діяльності в умовах євроінтеграції України, у якому визначається психологічна готовність державних службовців до професійної діяльності в умовах євроінтеграції України як поняття, що характеризує виникаючу інтегративну психологічну властивість у системі компетенцій, яка підвищує якість виконання управлінцями завдань євроінтеграції шляхом підвищення соціально-психологічної активності [1].

Враховуючи зазначене, можна стверджувати про перетин понять «компетентність» і «готовність». Проте переконання в тому, що компетентний фахівець здатний виходити за межі змісту своєї професійної діяльності дозволяє визначати «компетентність» як вищий ступінь готовності. Компетенція є сполучною ланкою між знанням і застосуванням їх на практиці: компетенцій не існує без знань, але не

всі знання є компетенціями. В. Байденко зазначає, що потрібно розрізняти компетенції і особисті якості людини (сміливість, чесність, відвертість), але необхідно, щоб компетенції підсилювалися особистими якостями (працездатність, витримка, дисциплінованість) [3].

Необхідно також зазначити, що компетенція і кваліфікація не є синонімами, оскільки кваліфікація передбачає стандартне виконання професійної діяльності. Науковець Е. Зеєр визначає кваліфікацію як рівень підготовленості працівника до професійної діяльності, наявність у нього знань, умінь, навиків і професійно важливих якостей, необхідних для виконання певної роботи [9].

Фахівець із високою кваліфікацією, особливо на державній службі, завжди володіє компетенціями в межах певних кваліфікаційних стандартів, але у випадку відхилення реальних потреб від стандартів кваліфікований фахівець може бути некомпетентним. Отже, термін «компетенція» слугує для інтегрованих характеристик якості підготовки майбутніх фахівців і розглядається як категорія результату освіти.

Ураховуючи викладене, можемо зробити такий висновок, що поняття «компетентність» трактується в контексті професійної діяльності і виступає в ролі важливої характеристики особистості, яка формується під час оволодіння професійною діяльністю і характеризується ступенем підготовленості до неї фахівця. З педагогічного погляду компетентність – це сукупність професійних та особистісних якостей, які забезпечують ефективну реалізацію компетенцій. За таким визначенням, компетенції – це сукупність того, що людина може (нібито наперед запланована вимога), а компетентність – це те, чим безпосередньо володіє (якість, яка вже відбулася).

Хоча існує багато підходів до визначення понять «компетенція і компетентність», більшість науковців погоджується з тим, що це поняття, за допомогою яких оцінюється здатність людини до ефективного виконання певної роботи. А різні підходи до визначення цих понять пов'язані з особливостями діяльності фахівців різної професійної спрямованості, а також різноманітними теоретичними підходами науковців.

Список використаних джерел

1. **Акімов О. О.** Формування психологічної готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах євроінтеграції України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Акімов Олександр Олексійович. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – 20 с.

2. **Андрющук А.** Організаційно-економічні питання вдосконалення підготовки державних службовців / Анатолій Андрющук, Людмила Матросова // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 3. – С. 128 – 134.

3. **Байденко В. И.** Выявление состава компетентностей выпускников вузов как необходимый этап проектирования ГОС ВПО нового поколения : метод. пособие / В. И. Байденко. – М. : Исследоват. центр проблем качества подготовки специалистов, 2006. – 72 с.

4. **Болотов В. А.** Компетентностная модель: от идеи к образовательной программе / В. А. Болотов, В. В. Сериков // Педагогика. – 2003. – № 10. – С. 8 – 14.

5. **Государственная** служба : словарь. – М. : Правекс, 2000. – 131 с.

6. **Энциклопедический** словарь работника кадровой службы / В. М. Анисимов, Б. Ф. Коваловский, Е. В. Охотский [и др.]. – М. : ИНФА-М, 1999. – VIII. – 328 с.

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

8. **Зеер Э. Ф.** Психолого-дидактические конструкты качества профессионального образования / Э. Ф. Зеер // Образование и наука. – 2002. – № 2(14). – С. 115 – 123.

9. **Зеер Э. Ф.** Профориентология : теория и практика : учеб. пособие для высш. шк. / Э. Ф. Зеер, А. М. Павлова, Н. О. Садовникова. – М. : Акад. проект ; Екатеринбург : Деловая кн., 2004. – 192 с.

10. **Іванова І. В.** Професіоналізація менеджменту : монографія / І. В. Іванова. – К. : Нац. торг.-екон. ун-т, 2006. – 695 с.

11. **Коломок О. И.** Технология формирования готовности студентов к развитию учебной деятельности как предмет педагогического исследования : [монография] / О. И. Коломок. – Волгоград : ВГСХА, 2001. – 176 с.

12. **Молчанова Ю. О.** Соціально-психологічні умови підвищення ефективності управлінської діяльності в системі державної служби : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Молчанова Юлія Олександрівна. – К., 2006. – 20 с.

13. **Научно-педагогический** глоссарий / авт.-сост. В. И. Тузлукова // Образование. Лингвистика. Коммуникация & Технологии : электрон. журн. – 2006. – 258 с.

14. **Понеділко В. Г.** Теоретико-методологічне обґрунтування і методика вивчення потреби в навчанні державно-управлінських кадрів з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України : монографія / В. Г. Понеділко, О. М. Хмелевська, Ю. О. Молчанова ; за заг. ред. В. І. Лугового, В. Г. Понеділко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 84 с.

15. **Сидоренко П.** Проблеми функціонування системи професіоналізації державної служби в Україні / Павло Сидоренко // Вісн. держ. служби України. – 2010. – № 2. – С. 40 – 43.

16. **Татур Ю. Г.** Компетентностный подход в описании результатов и проектировании стандартов высшего профессионального образования (серия : труды методологического семинара «Россия в Болонском процессе: проблемы, задачи, перспективы») / Ю. Г. Татур. – М. : Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов. – 2004. – 16 с.

17. **Тришина С. В.** Информационная компетентность специалиста в системе дополнительного профессионального образования / С. В. Тришина, А. В. Хуторской // Эйдос : интернет-журн. – 2004. – 22

июня. – Режим доступа : www.eidos.ru/journal/2004/0622-09.htm.

18. **Фролов Ю. В.** Компетентностная модель как основа оценки качества подготовки специалистов / Ю. В. Фролов, Д. А. Махонин // Высшее образование сегодня. – 2004. – № 8. – С. 34 – 41.

19. **Хуторской А. В.** Ключевые компетенции и образовательные стандарты / А. В. Хуторской // Эйдос : интернет-журнал. – 2002. – 23 апр. – Режим доступа : www.eidos.ru/journal/2002/0423-1.htm.

List of references

1. **Akimov O. O.** Formuvannia psykholohichnoi hotovnosti derzhavnykh sluzhbovtsiv do profesiinoi diialnosti v umovakh yevrointehratsii Ukrainy : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.03 / Akimov Oleksandr Oleksiiovych. – D. : DRIDU NADU, 2013. – 20 s.

2. **Andriushchuk A.** Orhanizatsiino-ekonomichni pytannia vdoskonalennia pidhotovky derzhavnykh sluzhbovtsiv / Anatolii Andriushchuk, Liudmyla Matrosova // Visn. NADU. – 2005. – № 3. – S. 128 – 134.

3. **Baydenko V. I.** Vyiyavlenie sostava kompetentnostey vyipusknikov vuzov kak neobhodimyiy etap proektirovaniya GOS VPO novogo pokoleniya : metod. posobie / V. I. Baydenko. – M. : Issledovat. tsentr problem kachestva podgotovki spetsialistov, 2006. – 72 s.

4. **Bolotov V. A.** Kompetentnostnaya model: ot idei k obrazovatelnoy programme / V. A. Bolotov, V. V. Serikov // Pedagogika. – 2003. – № 10. – S. 8 – 14.

5. **Gosudarstvennaya** sluzhba : slovar. – M. : Praveks, 2000. – 131 s.

6. **Entsiklopedicheskiy** slovar rabotnika kadrovoy sluzhbyi / V. M. Anisimov, B. F. Kovalovskiy, E. V. Ohotskiy [i dr.]. – M. : INFA-M, 1999. – VIII. – 328 s.

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

8. **Zeer E. F.** Psihologo-didakticheskie konstruktyi kachestva professionalnogo obrazovaniya / E. F. Zeer // Obrazovanie i nauka. – 2002. – № 2(14). – S. 115 – 123.

9. **Zeer E. F.** Proforientologiya : teoriya i praktika : ucheb. posobie dlya vyissh. shk. / E. F. Zeer, A. M. Pavlova, N. O. Sadovnikova. – M. : Akad. proekt ; Ekaterinburg : Delovaya kn., 2004. – 192 s.

10. **Ivanova I. V.** Profesionalizatsiia menedzhmentu : monohrafiia / I. V. Ivanova. – K. : Nats. torh.-ekon. un-t, 2006. – 695 s.

11. **Kolomok O. I.** Tehnologiya formirovaniya gotovnosti studentov k razvitiyu uchebnoy deyatelnosti kak predmet pedagogicheskogo issledovaniya : [monografiya] / O. I. Kolomok. – Volgograd : VGSHA, 2001. – 176 s.

12. **Molchanova Yu. O.** Sotsialno-psykholohichni umovy pidvyshchennia efektyvnosti upravlinskoi diialnosti v systemi derzhavnoi sluzhby : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. / Molchanova Yuliia Oleksandrivna. – K., 2006. – 20 s.

13. **Nauchno-pedagogicheskiy** glossariy / avt.-sost. V. I. Tuzlukova // Obrazovanie. Lingvistika. Kommunikatsiya & Tehnologii : elektron. zhurn. – 2006. – 258 s.

14. **Ponedilko V. H.** Teoretyko-metodolohichne obgruntuvannia i metodyka

vyvchennia potreby v navchanni derzhavno-upravlinskykh kadriv z pytan yevropeiskoi ta yevroatlantychnoi intehratsii Ukrainy : monohrafiia / V. H. Ponedilko, O. M. Khmelevska, Yu. O. Molchanova ; za zah. red. V. I. Luhovoho, V. H. Ponedilko. – K. : Vyd-vo NADU, 2005. – 84 s.

15. **Sydorenko P.** Problemy funktsionuvannia systemy profesionalizatsii derzhavnoi sluzhby v Ukraini / Pavlo Sydorenko // Visn. derzh. sluzhby Ukrainy. – 2010. – № 2. – S. 40 – 43.

16. **Tatur Yu. G.** Kompetentnostnyiy podhod v opisanii rezultatov i proektirovanii standartov vyisshego professionalnogo obrazovaniya (seriya : trudyi metodologicheskogo seminara «Rossiya v Bolonskom protsesse: problemyi, zadachi, perspektivyi») / Yu. G. Tatur. – M. : Issledovatelskiy tsentr problem kachestva podgotovki spetsialistov. – 2004. – 16 s.

17. **Trishina S. V.** Informatsionnaya kompetentnost spetsialista v sisteme dopolnitelnogo professionalnogo obrazovaniya / S. V. Trishina, A. V. Hutorskoy // Eydos : internet-zhurn. – 2004. – 22 iyunya. – Rezhim dostupa : www.eidos.ru/journal/2004/0622-09.htm.

18. **Frolov Yu. V.** Kompetentnostnaya model kak osnova otsenki kachestva podgotovki spetsialistov / Yu. V. Frolov, D. A. Mahonin // Vyisshee obrazovanie segodnya. – 2004. – № 8. – S. 34 – 41.

19. **Hutorskoy A. V.** Klyuchevyie kompetentsii i obrazovatelnyie standartyi / A. V. Hutorskoy // Eydos : internet-zhurnal. – 2002. – 23 apr. – Regym dostupa : www.eidos.ru/journal/2002/0423-1.htm.

Надійшла до редколегії 16.02.15

УДК 35

Тетяна ВИТКО
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ДОСВІД СЛОВАЦЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Здійснюється порівняльний аналіз функціонування деяких кадрових процесів у сфері державної служби Словацької Республіки та України. Акцентується увага на питаннях кадрового забезпечення згаданих країн.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, кадрове забезпечення, вступ на державну службу, зарубіжний досвід.

Татьяна Вытко. **Кадровое обеспечение государственной службы: опыт Словацкой Республики для Украины**

Осуществляется сравнительный анализ функционирования некоторых

© Витко Т. Ю., 2015

кадровых процессов в сфере государственной службы Словацкой Республики и Украины. Акцентируется внимание на вопросах кадрового обеспечения упомянутых стран.

Ключевые слова: государственная служба, государственный служащий, кадровое обеспечения, вступление на государственную службу, зарубежный опыт.

***Tetiana Vytko*. The features of human resources process of civil service: experience the Slovak Republic for Ukraine**

The comparative analysis of staff features of civil service of Ukraine and the Slovak Republic has been made. The basis of the study is a functioning of human resources process of civil service in these countries.

Key words: public service, public servant, staff feature, entry into the civil service, foreign experience.

Сучасна система державного управління потребує значних реформ, які мають бути системними та повинні здійснюватись у політичних, економічних та соціальних напрямах. Реформи повинні бути максимально прозорими та ґрунтуватися на європейських цінностях. Адже той факт, що Україна обрала курс на євроінтеграцію, є беззаперечним. Визначення методів і механізму модернізації державної служби відповідно до принципів роботи ЄС неможливе без дослідження зарубіжного досвіду країн-сусідів, членів ЄС. Зарубіжний досвід функціонування державної служби має для України як теоретичне, так і практичне значення. Зокрема, цінним є досвід Словацької Республіки як країни-сусіда, країни-члена ЄС, взаємовідносини з якою характеризуються: наявністю спільного кордону, глибинною історичною і культурною взаємодією, відсутністю будь-яких територіальних претензій, взаємодоповнюючим характером національних економік, які будуються на ринкових засадах, тощо.

У науковій літературі існує чимало досліджень функціонування кадрових процесів у державній службі зарубіжних країн, зокрема: дослідження С. Серьогіна, Н. Липовської спрямовані на кадрову політику та державну службу в країнах ЄС, США, Канади; напрацювання В. Бакуменка, Д. Дзвінчука, О. Поважного присвячені проблемам державного управління, ефективності управлінської діяльності і формування корпусу досвідчених управлінців як України, так і зарубіжних країн; І. Лопушинського – функціонуванню публічної служби в зарубіжних країнах, зокрема в Німеччині, Польші, Болгарії, Литві, Латвії, Естонії; Н. Горчарук – управлінню керівним персоналом у системах державної служби, зокрема США, Японії, Франції, Німеччині, Канади; праці М. Лахижі – проблемам удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади в посткомуністичних країнах, зокрема Україні, Болгарії, Польщі; наукові напрацювання Л. Прокопенка – державно-громадському управлінню вищою освітою

в Польщі та європейським підходам до підвищення кваліфікації державних службовців таких країн ЄС, як Великобританія, Німеччина, Франція тощо.

У науковій літературі також досліджується механізм кадрового забезпечення державної служби в таких країнах ЄС, як Великобританія, Франція, Польща, Німеччина, Болгарія, Угорщина, у той самий час недостатньо дослідженим залишається досвід такої країни-сусіда, члена ЄС, як Словаччина. Це, безумовно, свідчить про актуальність даного питання та обґрунтовує потребу його детального вивчення.

Мета статті – порівняти особливості функціонування кадрового забезпечення державної служби України та Словацької Республіки.

Поняття «державна служба» досить близьке до таких понять: «державне управління», «публічне управління», «публічна служба», «публічна адміністрація», «цивільна служба». Без сумніву, зміст цих понять взаємозумовлений і доповнює один одного. Однак жодне з них не вичерпує інше.

Аналіз наукових публікацій свідчить про неоднозначність підходів до розуміння зазначених понять, оскільки кожен автор, пропонуючи те чи інше тлумачення, вкладає в нього особливий зміст. Так, Т. Коломоєць поділяє службу в суспільстві на публічну та цивільну. До цивільної належить служба в недержавних організаціях і установах, громадських та політичних об'єднаннях, а також у державних організаціях, службовці яких не мають статусу публічної служби. До публічної служби відносять державну службу та службу в органах місцевого самоврядування [1, с. 203]. М. Цвік та О. Скакун наголошують на тому, що державна служба включає два основних види – цивільну і мілітаризовану (військову і воєнізовану). Мілітаризована державна служба має цілий ряд особливих ознак, обумовлених тим, що вона здійснюється зі «зброєю в руках». Цивільна державна служба розподіляється на службу в державних органах і на службу в інших державних організаціях – установах і підприємствах [4].

Історично склалося так, що термін «державна служба» в різних країнах має дещо відмінне значення. Наприклад, у зарубіжних країнах державна служба досить часто ототожнюється із цивільною службою (дослівно – civil service), що є державним правовим і соціальним інститутом, який у межах своєї компетенції реалізує цілі і функції органів державної влади та управління шляхом професійного навчання і виконання службовцями своїх посадових обов'язків і повноважень, що забезпечують взаємодію держави та громадян у реалізації громадянами їх законних інтересів, прав і обов'язків [7, с. 62]. Поняття «публічна служба» (дослівно – fonction publigue), що використовується у Франції, відповідає поняттю «цивільна служба» (дослівно «civil

service»), що використовується у Великій Британії, та поняттю «державна служба» (дослівно – offentlicher Dienst), що використовується в Німеччині. Причому в усіх трьох зазначених країнах наведені терміни водночас позначають збірне поняття «державний службовець» (fonctionnaires, sivil servants, Beamte) і стали синонімами до слова «адміністрація» в розмовній мові. Однак ці три назви не є тотожними, навіть без урахування змін у тих країнах, які запозичили ці терміни, додавши до їх тлумачення власну національну специфіку [2].

В Україні поняття «державна служба» є вужчим, ніж «публічна служба», і є її складовою, оскільки в Кодексі адміністративного судочинства знаходимо таке визначення публічної служби: діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба в органах місцевого самоврядування. Діяльність працівників органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування ґрунтується на законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та ін.

У Словацькій Республіці діяльність цивільних службовців регулюється законом «Про цивільну службу» [12]. Відповідно до цього нормативно-правового акта державний службовець є фізичною особою, яка здійснює свою професійну діяльність в органах державної влади, а також реалізує завдання членів уряду, президента, президента Національної ради Словацької Республіки, віце-президента Національної ради Словацької Республіки або судді Верховного суду Словацької Республіки тощо.

Порівняно з Україною, де службовцям встановлюється один із 15 рангів державних службовців у межах семи категорій посад державної служби, посади цивільної служби Словаччини поділяються на 11 категорій (класів). У чинному словацькому законодавстві наведено перелік посад, які належать до цих категорій, а також перелік вимог до кожної категорії посад цивільної служби. У Законі Словаччини «Про цивільну службу» (§ 9) визначається перелік установ, де здійснюється професійна діяльність у галузі «державна служба», – це Канцелярія президента, Агентство Ради суддів, Генпрокуратура і районна прокуратура тощо [12]. До державних службовців у Словаччині належать також службовці бюджетних організацій, державних університетів та інших загальних державних установ.

Порівняльний аналіз статистичних даних щодо кількості публічних службовців обох країн узагальнено в таблиці [3; 13].

Загальна кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (станом на 1 січня 2014 р.)

Країна	Кількість осіб		
	Державних службовців	Посадових осіб місцевого самоврядування	Усього
Україна	335 270	97 999	433 269
Словацька Республіка	160 990	175 213	343 283 *(у тому числі 7 080 працівників фондів соціального та медичного страхування)*

Аналіз цих статистичних даних необхідно розглядати в контексті того, що населення Словаччини налічує 5 397 тис. осіб, тоді як в Україні станом на 1 вересня 2014 р. чисельність наявного населення України становить 42 977,4 тис. осіб.

Позитивним вважаємо, що згідно з трудовим законодавством Словаччини як чоловіки, так і жінки мають однакові права щодо вступу на державну службу, оплату праці, посування по службі, професійну підготовку та умови праці. Жінкам у Словаччині гарантуються такі умови праці, які дають їм можливість здійснювати свою професійну діяльність з урахуванням їх фізіологічних характеристик і соціальних функцій материнства (обов'язків щодо виховання дітей та догляду за ними). Отже, із вступом Словацької Республіки в ЄС, нормативно-правові акти країни чітко проголошують гендерну рівність можливостей вступу на державну службу та її проходження як чоловіків, так і жінок.

У кожній демократичній правовій державі встановлюються та застосовуються певні обмеження до державних службовців та їх професійної діяльності. Встановлення цих обмежень вносить певний баланс щодо захисту в державі прав інших осіб. Так, в Україні та Словаччині на державного службовця поширюються вимоги та обмеження, встановлені чинним законодавством щодо заборони займатись підприємницькою діяльністю, брати участь у страйках, бути членом наглядових рад приватних структур тощо.

Державний службовець у Словаччині зобов'язаний:

– дотримуватися Конституції Словацької Республіки та інших чинних нормативно-правових актів, а також юридично обов'язкових актів ЄС та професійних стандартів у галузі державної служби;

– поважати й захищати людську гідність та права людини й громадянина;

– здійснювати державну службу політично нейтрально й неупереджено, а також утримуватися протягом своєї професійної

діяльності від дій, які могли б підірвати довіру до державної служби та її об'єктивність;

– утримуватися від будь-яких дій, які можуть призвести до конфлікту інтересів на державній службі;

– здійснювати професійну діяльність особисто і у визначені терміни;

– виконувати службові завдання, які узгоджуються з описом діяльності державних посад;

– працювати згідно із зазначеним щотижневим часовим навантаженням;

– підвищувати рівень своєї компетентності;

– подавати у служби персоналу особисті дані, необхідні для реалізації прав та обов'язків державних службовців;

– ставитися до державного майна бережно та ефективно, використовувати його тільки за призначенням, не пошкоджувати та не руйнувати;

– здійснювати інші повноваження, передбачені чинним законодавством [12].

У Словаччині державна служба ділиться на постійну та тимчасову. Постійна цивільна служба є державною службою, яка триває невизначений термін, до якого зараховується і період випробування під час вступу на державну службу. Тимчасову державну службу в Словаччині службовці здійснюють визначений період часу й без випробувального терміну [11]. Працювати на тимчасовій цивільній службі в Словаччині можуть громадяни, які подали заяву на вступ на державну службу:

– для заміщення посад тих державних службовців, які визнані непрацездатними, які перебувають у декретній відпустці або у відрядженні, зокрема за кордоном, а також на період відпустки державного службовця;

– без проведення конкурсного відбору для службовців, які працюють на постійній цивільній службі;

– з проведенням конкурсного відбору.

Конституція України констатує той факт, що українці мають рівне право доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [6]. Закон України «Про державну службу», прийнятий у 1993 р., підтвердив той факт, що право на вступ на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової і національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання [8]. Особи, які вступили на державну службу, є державними службовцями і здійснюють професійну діяльність, займаючи посади в державних органах та їх апараті щодо практичного

виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

У Законі України «Про державну службу» таке тлумачення, як «вступ на державну службу» зустрічається в одному випадку, а саме: «…для вступу на державну службу діє нормативний документ, який регулює порядок проведення конкурсу, затверджений Кабінетом Міністрів України» [8]. Конкурсна основа застосовується для прийняття на державну службу осіб на посади третьої – сьомої категорій. Переважно використовується поняття «призначення». Призначення на посаду в органі державної влади – це вже результат позитивно пройденого конкурсного відбору, або ж за рішенням керівника державного службовця, найбільш гідного замістити цю вакантну посаду без конкурсного відбору, або шляхом погодження із відповідними вищими органами державної влади.

Конкурс дозволяє відібрати серед великої кількості кандидатів найбільш відповідних для конкретної посади, а також допомагає зрозуміти прогалини в особистому та професійному розвитку та сприяє самовдосконаленню кандидатів. В Україні порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців регулює Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» [10]. Особи, які подали необхідні документи до державного органу для участі в конкурсі, вважаються кандидатами на зайняття вакантної посади державного службовця. В Україні конкурс проводиться поетапно:

1) оприлюднення інформації про вакантні посади державної служби та про проведення конкурсу в пресі або поширення його за допомогою інших засобів масової інформації;

2) прийом документів від осіб, які бажають узяти участь у конкурсі, та їх попередній розгляд;

3) проведення іспиту та відбір кандидатів конкурсною комісією за результатами проведеного іспиту/тестування [10].

Термін подання документів для участі в конкурсі не може становити більше ніж 30 календарних днів від дня опублікування оголошення в пресі про проведення конкурсу. У зазначеній постанові визначено перелік документів, які необхідно подати до конкурсної комісії державного органу, де проводиться конкурс: заява про участь у конкурсі; заповнена особова картка (форма П-2 ДС) з відповідними додатками; дві фотокартки; копії документів про освіту, засвідчені нотаріально чи в іншому встановленому законодавством порядку; відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру щодо себе та членів своєї сім'ї; копію першої та другої сторінок паспорта громадянина України, засвідчену кадровою службою. В Україні

забороняється вимагати від особи, яка претендує на зайняття вакантної посади державної служби, документи, не передбачені чинним законодавством.

Під час проведення конкурсного відбору в обох країнах до служб персоналу подаються також дані про освіту та компетентність, залежно від вимог посади. Проведення добору кадрів на державну службу здійснює служба персоналу (відділ кадрів). Залучення кандидатів на державну службу можливе із зовнішніх та із внутрішніх джерел.

У Словаччині, у випадку зовнішнього залучення кандидатів, розміщується оголошення в державних загальнодоступних засобах масової інформації мінімум за три тижні. Повідомлення про зовнішнє залучення кандидатів на посаду державного службовця містить дані про вакантну посаду, орган державної влади, де оголошується конкурс, кваліфікаційні вимоги та вимоги до стажу державної служби, перелік необхідних документів, контактну інформацію [11]. На нашу думку, позитивним у державній службі Словаччини є те, що подати заявку на зовнішній набір в органи державної влади можна як у письмовій формі, так і за допомогою електронних засобів. Якщо заявник подав заяву в електронному вигляді, то він повинен подати письмову заявку в службу персоналу не пізніше, ніж за 3 тижні від дня оголошення.

Внутрішнє залучення кандидатів на державну службу в Словаччині полягає в тому, що відомості про вакантні посади в органах державної влади розміщують в самих приміщеннях установ, у місцях, доступних для всіх державних службовців. Процедура відбору здійснюється конкурсною комісією для перевірки так званого рівня професійної компетентності, яку висуває вакантна посада державної служби (навички, особисті якості, досвід). Конкурсна комісія повідомляє результати як зовнішнього, так і внутрішнього залучення кандидатів протягом десяти днів від дня його закінчення.

Призначення державного службовця на посаду в органі державної влади можливе із зазначенням випробувального терміну, який не може перевищувати в Словаччині трьох місяців, а в Україні – шести. Випробування при прийнятті на роботу регулюється ст. 26 – 28 Кодексу законів про працю України, відповідно до якого випробування при призначенні на роботу проводиться з метою перевірки відповідності працівника роботі, яка йому доручається [5]. Умову про випробування вказують у наказі (розпорядженні) про прийняття на роботу. В Україні якщо особа, якій конкурсна комісія встановила випробувальний термін у відповідному розпорядженні про призначення на посаду в органі державної влади, виявила незгоду з цим рішенням, то вона вважається такою, що відмовилася від посади державної служби.

Стати державним службовцем у Словаччині не може особа, яка

була засуджена за умисний злочин чи халатність у професійній діяльності, якщо судимість не знята або не погашена. Характерним є те, що не може стати державним службовцем особа, яка була засуджена за злочини в отриманні хабара, підкупу і злочин за зловживання службовим становищем, навіть якщо судимість за раніше вчинений злочин була знята або погашена в передбаченому законом порядку. Проте відомості про судимість запитують лише в тих кандидатів на вакантні посади в Словаччині, які перемогли в конкурсі [11].

Не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті України особи, які: визнані у встановленому порядку недієздатними; мають не зняту або не погашену судимість за вчинення злочину або на яких протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення; у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані близьким їм особам [8]. Також на державних службовців в Україні поширюються обмеження, передбачені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» [9].

Згідно зі ст. 11 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» проводиться спеціальна перевірка щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, у тому числі щодо відомостей, поданих особисто [9]. Відповідно до Указу Президента України від 25 січня 2012 р. № 33/2012 спеціальна перевірка проводиться за письмовою згодою кандидата, яка подається разом із заявою про призначення, а в разі конкурсного добору така згода подається протягом трьох днів від дати одержання кандидатом повідомлення про результати конкурсу. Якщо особа не дає згоди на проведення спеціальної перевірки в Україні щодо неї та поданих нею відомостей для участі в конкурсі, то питання про її призначення на посаду в подальшому не розглядається.

Протягом професійної діяльності державні службовці в Словаччині підвищують рівень своєї компетентності шляхом основного навчання, безперервної освіти та спеціального навчання. Основним закладом у системі навчання державних службовців Словаччини є Інститут державного управління. Основне навчання переважно зосереджене на отриманні знань щодо Конституції Словацької Республіки, загальнообов'язкових норм, що регулюють цивільно-правові відносини в країні та в ЄС, а також щодо етики державних службовців. Спеціальна підготовка в Словаччині орієнтована в основному на здобуття освіти у пріоритетних галузях, визначених урядом для виконання своїх завдань, а також у галузі інформаційних технологій та навчання в особистому розвитку.

Вважаємо доречним згадати сучасну систему підготовки,

перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, яка включає в себе: освітньо-професійні і професійні програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації; мережу закладів системи професійного навчання службовців, сформовану із застосуванням механізмів ліцензування та акредитації в освітній галузі «Державне управління». До загальнонаціональної системи навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування України належать відповідно Національна академія державного управління і її регіональні інститути, магістратури державної служби, галузеві інститути підвищення кваліфікації та центри перепідготовки та підвищення кваліфікації. Навчання державних службовців в обох країнах може проводитись на робочих місцях (апаратне навчання), в освітніх закладах відповідного рівня акредитації, шляхом самоосвіти за допомогою електронних засобів зв'язку, відвідувань різноманітних семінарів, конференцій та в інших формах.

Заробітна плата державного службовця в Словаччині складається із посадового окладу, доплати за понаднормову професійну діяльність, доплати за цивільну службу в нічний час, доплати за працю у вихідні та святкові дні, винагороди. В Україні, згідно з чинним законодавством, до складових заробітної плати державних службовців належать: посадові оклади, премії, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі та інші надбавки. За даними Нацдержслужби України, середньомісячна номінальна заробітна плата за видом економічної діяльності «Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування» становить 3 702 грн [3], а в Словаччині середньомісячна заробітна плата державного службовця коливається від 206,5 євро до 246,5 (у першому класі), що є значно невеликою сумою, адже мінімальна заробітна плата становить 352 євро [14]. Звичайно, порівнювати середній розмір заробітної плати державних службовців в обох країнах досить складно, хоча б навіть з тієї причини, що в Україні посадові оклади на тій самій посаді державної служби в різних органах влади можуть значно відрізнятися. Вважаємо, що державним службовцям необхідно ефективно служити громадянам країни в межах чинного законодавства і отримувати за це гідну зарплатню. Такі кроки дозволять досягти високого рівня функціонування державної служби із політично-нейтральним, морально-етичним апаратом професіоналів в органах державної влади.

Підсумовуючи, зазначимо, що в сучасних умовах наближення владних інституцій до стандартів ЄС запозичення європейського досвіду кадрового забезпечення державної служби (а саме досвіду країни-сусіда та члена ЄС – Словаччини) можливе лише за повної гармонії досліджених

елементів з існуючою системою державної служби України. При цьому таке запозичення повинно відповідати вимогам часу, держави і державних службовців, бути поступовим, обдуманим, доцільним та охоплювати такі аспекти: прозорість функціонування державної служби для громадськості; проголошення гендерної рівності можливостей вступу на державну службу та її проходження як чоловіків, так і жінок; удосконалення проведення конкурсного відбору та здачі іспитів з метою залучення на державну службу висококваліфікованих спеціалістів на посади як спеціалістів, так і управлінців; удосконалення доступу до подання документів на вступ на державну службу через інтернет-простір; удосконалення підходів до процедури проходження державної служби (навчання, перепідготовка та підвищення кваліфікації держслужбовців, їх щорічне оцінювання, атестація); удосконалення системи оплати праці державних службовців.

Серед майбутніх розвідок даної теми є доцільність розгляду особливостей функціонування державної служби інших країн ЄС, кращі практики яких можна запровадити в процесі реформування державної служби України.

Список використаних джерел

1. **Адміністративне** право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2008. – 219 с.
2. **Виконавча** влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
3. **Державна** служба в цифрах 2014 р. // Щоріч. інформац. вид. – Режим доступу : www.center.gov.ua/pro-tsentr/publikatsiji/derzhavna-sluzhba-v-tsifrakh-2012.
4. **Загальна** теорія держави і права / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова [та ін.] ; за ред. М. В. Цвіка [та ін.]. – Х. : Право, 2002. – 432 с.
5. **Кодекс** законів про працю України. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08.
6. **Конституція** України : прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – Режим доступу : www.president.gov.ua/content/constitution.html.
7. **Мудрий Я. М.** Словник-довідник термінів з Європейської інтеграції = Glossary of Terms on European Integration : словник / Я. М. Мудрий ; за заг. ред. М. Бойцуна [та ін.]. – К. : Міленіум, 2009. – 588 с.
8. **Про державну** службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII. – К. : Голос України, 1994. – С. 9 – 28. – (Бібліотека офіційних видань).
9. **Про засади** запобігання та протидії корупції : Закон України від 11 черв. 2009 р. № 1506-VI // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 53. – С. 15.
10. **Про затвердження** Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2002 р. № 169 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 8. – С. 155.

11. **Трансформація** політико-управлінських відносин у державах Центрально-Східної Європи в процесі європейської інтеграції: уроки і досвід для України : монографія / кол. авт. ; за заг. ред. Д. І. Дзвінчука. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 488 с.

12. **Zakon** c. 218/2002 Sb., o sluzbe statnich zamestnancu (Sluzebni zakon). – Режим доступу : www.policieceskerepubliky.cz/sluzebni-zakon.

13. **Zamestnanci** verejnej spravy. – Режим доступу : cenastatu.sme.sk/km-vss-zvs/2013/Eur.

14. **Minimalna** mzda ako nastroj nivelizacie – 2. Cast. – Режим доступу : www.mzdovecentrum.sk/clanok-blogu/minimalna-mzda-ako-nastroj-nivelizacie-2-cast.htm.

List of references

1. **Administratyvne** pravo Ukrainy : pidruchnyk / za zah. red. T. O. Kolomoiets. – K. : Istyna, 2008. – 219 s.

2. **Vykonavcha** vlada i administratyvne pravo / za zah. red. V. B. Averianova. – K. : In-Yure, 2002. – 668 s.

3. **Derzhavna** sluzhba v tsyfrakh 2014 r. // Shchorich. informats. vyd. – Rezhym dostupu : www.center.gov.ua/pro-tsentr/publikatsiji/derzhavna-sluzhba-v-tsifrakh-2012.

4. **Zahalna** teoriia derzhavy i prava / M. V. Tsvik, V. D. Tkachenko, L. L. Bohachova [ta in.] ; za red. M. V. Tsvika [ta in.]. – Kh. : Pravo, 2002. – 432 s.

5. **Kodeks** zakoniv pro pratsiu Ukrainy. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08.

6. **Konstytutsiia** Ukrainy : pryiniata na 5-i sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 cherv. 1996 r. – Rezhym dostupu : www.president.gov.ua/content/constitution.html.

7. **Mudryi Ya. M.** Slovnyk-dovidnyk terminiv z Yevropeiskoi intehratsii = Glossary of Terms on European Integration : slovnyk / Ya. M. Mudryi ; za zah. red. M. Boitsuna [ta in.]. – K. : Milenium, 2009. – 588 s.

8. **Pro derzhavnu** sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 16 hrud. 1993 r. № 3723-XII. – K. : Holos Ukrainy, 1994. – C. 9 – 28. – (Biblioteka ofitsiinykh vydan).

9. **Pro zasady** zapobihannia ta protydii koruptsii : Zakon Ukrainy vid 11 cherv. 2009 r. № 1506-VI // Ofits. visn. Ukrainy. – 2009. – № 53. – S. 15.

10. **Pro zatverdzhennia** Poriadku provedennia konkursu na zamishchennia vakantnykh posad derzhavnykh sluzhbovtsiv : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15 liut. 2002 r. № 169 // Ofits. visn. Ukrainy. – 2002. – № 8. – S. 155.

11. **Transformatsiia** polityko-upravlinskykh vidnosyn u derzhavakh Tsentralno-Skhidnoi Yevropy v protsesi yevropeiskoi intehratsii: uroky i dosvid dlia Ukrainy : monohrafiia / kol. avt. ; za zah. red. D. I. Dzvinchuka. – Ivano-Frankivsk : Misto NV, 2013. – 488 s.

12. **Zakon** c. 218/2002 Sb., o sluzbe statnich zamestnancu (Sluzebni zakon). – Режим доступу : www.policieceskerepubliky.cz/sluzebni-zakon.

13. **Zamestnanci** verejnej spravy. – Режим доступу : cenastatu.sme.sk/km-vss-zvs/2013/Eur.

14. **Minimalna** mzda ako nastroj nivelizacie – 2. Cast. – Режим доступу : www.mzdovecentrum.sk/clanok-blogu/minimalna-mzda-ako-nastroj-nivelizacie-2-cast.htm.

Надійшла до редколегії 19.01.14

УДК 35.088.6

Юлія КУЗЬМЕНКО
Національна академія державного управління при Президентові України
Одеський регіональний інститут державного управління

ХАРАКТЕРИСТИКА ГОТОВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО АНАЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Характеризується структура готовності державних службовців до аналітичної діяльності, яка представлена такими критеріями: методологічна, інструментально-процесуальна, політико-управлінська та комунікативна компетентності з відповідними показниками. Надаються результати проведеного дослідження, які засвідчують необхідність відповідної підготовки державних службовців до аналітичної діяльності.

Ключові слова: структура готовності, державні службовці, аналітична діяльність, компетентність, критерії, показники.

Юлия Кузьменко. **Характеристика готовности государственных служащих к аналитической деятельности**

Характеризуется структура готовности государственных служащих к аналитической деятельности, которая представлена следующими критериями: методологическая, инструментально-процессуальная, политико-управленческая и коммуникативная компетентности с соответствующими показателями. Предоставляются результаты проведенного исследования, которые подтверждают необходимость соответствующей подготовки государственных служащих к аналитической деятельности.

Ключевые слова: структура готовности, государственные служащие, аналитическая деятельность, компетентность, критерии, показатели.

Yulia Kuzmenko. **Characteristics of readiness of civil servants for analytical work**

The structure of readiness of civil servants to analytical activity which is presented by following criteria: methodological, instrumental and procedural, political, administrative and communicative competencies that are relevant indicators is characterized. The results of the conducted research which confirm necessity of corresponding preparation of civil servants to analytical work are presented.

© Кузьменко Ю. О., 2015

Key words: structure of readiness, civil servants, analytical work, competence, criteria, indicators.

Особливо гострою є проблема професійного навчання державних службовців, оскільки ефективність державного управління значною мірою залежить від кадрів, фахово і світоглядно підготовлених до активної професійно-компетентної інноваційно-творчої роботи в нових умовах, результативність якої залежить від уміння аналізувати та прогнозувати. Саме потреби державних службовців щодо вдосконалення методів, форм і засобів аналітичної діяльності та рівень їх задоволення в системі післядипломної освіти й обумовили необхідність розпочати відповідну підготовку.

Розглядаючи наукові праці вітчизняних учених, можна вказати на окремий напрям наукових досліджень, присвячений аналітичній діяльності державних службовців. Однак предметом дослідження майже всіх праць є політична аналітика в державному управлінні (О. Валевський, О. Кілієвич, О. Кучеренко, А. Пойченко, В. Ребкало, В. Романов, О. Рудік, С. Телешун, В. Токовенко та ін.); технології науково-аналітичного супроводу процесів прийняття та реалізації політичних і державно-управлінських рішень (Ю. Кальниш, В. Тертичка, В. Бакуменко, А. Гальчинський та ін.).

Метою статті є надання характеристики готовності державних службовців до аналітичної діяльності.

Проаналізувавши науково-методичну та управлінську літературу, ми виявили критерії структури готовності державних службовців до аналітичної діяльності. Такими критеріями є: методологічна, інструментально-процесуальна, політико-управлінська та комунікативна компетентності, які мають відповідні показники.

Показниками критерію «методологічна компетентність» є: знання загальних основ аналітичної діяльності; обізнаність з методами аналізу; уміння моделювати власну аналітичну діяльність відповідно до професійних потреб. Інструментально-процесуальна компетентність представлена показниками: знання інструментарію, що може бути використаний у процесі проведення аналізу; обізнаність з процедурами проведення аналізу відповідно до компетенцій посад та функцій державного управління; уміння складати державно-управлінські аналітичні документи. Показники політико-управлінської компетентності: знання технологій прийняття державно-управлінських рішень; знання технологій аналізу політики; уміння проводити аналіз політики в контексті вирішення проблем державного управління. Комунікативна компетентність представлена такими показниками: обізнаність у сфері роботи з інформацією; уміння застосовувати інформаційно-аналітичні технології під час вирішення

професійних завдань; володіння технологіями комунікативного аналізу.

Схарактеризуємо особливості кожної компетентності. За основу визначення методологічної компетентності взято визначення сутності поняття «методологія», що розглядається як система способів організації та здійснення теоретичної і практичної діяльності, а також вчення про цю систему – структуру, логічну організацію, методи й засоби діяльності.

Відомо, що методологія охоплює три підсистеми: методологію науки, наукову методологію та методологію практичної діяльності. Методологія державного управління – це система способів організації та виконання пізнавальної й практичної діяльності у сфері державного управління, що включає підсистему способів досліджень (понять, принципів, підходів, методів, норм, парадигм тощо) у сфері державного управління та підсистему способів (принципів, підходів, методів, методик, процедур, технологій тощо) державно-управлінської діяльності. Слід зазначити, що кожна складова в структурі методології державного управління, з одного боку, виконує своє специфічне призначення, а з іншого – відіграє системоутворювальну роль [1].

Ураховуючи вищезазначене, ми пропонуємо методологічну компетентність державних службовців у процесі аналітичної діяльності оцінювати за такими показниками: знання загальних основ аналітичної діяльності; обізнаність з методами аналізу; уміння моделювати власну аналітичну діяльність відповідно до професійних потреб.

Щодо першого показника (знання загальних основ аналітичної діяльності), то особливу увагу звертаємо на знання державними службовцями функцій аналітичної діяльності в сучасному державному управлінні, а саме: управлінської, діагностичної, випереджувальної, пізнавальної. Крім функцій, необхідно знати можливості застосування, імплементації та інтерпретації результатів аналізу.

Щодо обізнаності з методами аналізу зазначимо, що в контексті дослідження розглядаємо їх як способи отримання знань про об'єкт, процес, явище шляхом його розподілу на частини та вивчення їх особливостей та взаємозв'язків. Метод – це систематизований спосіб теоретичної або практичної діяльності, спрямованої на досягнення поставленої мети на основі знання певних принципів та законів функціонування й розвитку об'єкта діяльності. За структурою метод є системою правил та прийомів діяльності, що реалізуються у вигляді сукупності взаємопов'язаних операцій, тобто певних процедур.

Останній показник – уміння моделювати власну аналітичну діяльність відповідно до професійних потреб, – на відміну від попередніх, передбачає синтез знань, тобто їх інтеграцію. Взаємодія

в цій системі різних факторів (історичних, психологічних, соціальних, юридичних та ін.) припускає використання понять, принципів, методів різних дисциплін, у тому числі й інтегральних (етносоціопсихолінгвістика, юридична психологія, політична психологія і т. ін.). На думку І. Новика і Н. Мамедова, вимога до інтеграції знань при моделюванні складних систем повинна бути доведена до синтезу суспільних, природних і технічних наук, а порушення цієї вимоги призводить до надмірної ідеалізації модельованого об'єкта і, як наслідок, до перекручування істинного положення. Модель повинна ставати системою [3, с. 38].

Ми принципово використовуємо словосполучення «моделювати власну аналітичну діяльність», а не планувати, оскільки саме здатність державного службовця моделювати означає наявність системного мислення в процесі вирішення професійних завдань.

Наступним критерієм є інструментально-процесуальна компетентність, яка наголошує на тому, що аналітична діяльність ґрунтується на використанні відповідного інструментарію та певних процедур. Специфіка професійної діяльності державних службовців вимагає від них здатності застосовувати методи аналізу адекватно до процедур, обумовлених нормативно-правовим полем державного управління. Показниками цього критерію є: знання інструментарію, що може бути використаний у процесі проведення аналізу; обізнаність з процедурами проведення аналізу відповідно до компетенцій посад державних службовців та функцій державного управління; уміння складати державно-управлінські аналітичні документи.

Щодо першого показника, то слід зазначити, що серед необхідних методів аналізу, які найчастіше використовуються державними службовцями в професійній діяльності, можна виділити такі: декомпозиція; виявлення прямих та зворотних зв'язків між складовими елементами об'єкта аналізу; класифікація; редукція; оцінювання; побудова дерева цілей; експертиза; визначення та розподіл пріоритетів; кореляційний аналіз; інтерполяція; застосування методу екстраполяції; евристика; елімінування; виділення релевантної інформації для прийняття рішень; забезпечення репрезентативності; урахування факторів невизначеності та ризику; умовивід; застосування логічних прийомів (індукції та дедукції); формулювання висновків з понять; виведення норм [2].

Другим показником інструментально-процесуальної компетентності державних службовців є обізнаність із процедурами проведення аналізу відповідно до компетенцій посад державних службовців та функцій державного управління. Варто звернути увагу на те, що погляди науковців щодо процедури проведення аналізу не збігаються, тому слід враховувати особливості його проведення.

Третім показником інструментально-процесуальної компетентності

державних службовців є вміння складати державно-управлінські аналітичні документи. Типові різновиди документів, які є підсумком аналітичних досліджень: стратегічний план, концепція, програма, біла книга (документ ЄС), зелена книга (документ ЄС), корпоративний аналітичний документ (аналітична, інформаційно-аналітична записка, доповідна записка та експертний висновок). Науковцями (С. Броннікова, І. Плотницька, Н. Черненко, В. Шевченко та ін.) визначені основні правила та положення, які застосовуються під час підготовки аналітичних документів, серед них: достовірне та зрозуміле викладення проблеми із переліком усіх фактів та необхідної базової інформації; чітке формулювання необхідності внесення змін до конкретного напряму державної політики; реалістичність та чіткість висловлення варіантів розв'язання проблем, об'єктивність оцінювання фінансових та інших наслідків впровадження державної політики для суспільства; точність оцінки очікуваного впливу; чіткість висловлення комунікативних проблем; достатність інформації для впровадження пропозиції [4; 8].

Третім критерієм є політико-управлінська компетентність саме державних службовців, яка розглядається як стрижнева складова їх професіоналізму. У нормативно-правових документах, які регламентують професійну діяльність державних службовців, зазначено, що пріоритетними для державних службовців є функції реалізації державної політики та прийняття державно-управлінських рішень. Отже, як ефективність реалізації державної політики, так і якість прийняття державно-управлінських рішень залежатиме від здатності державних службовців здійснювати передусім аналіз політики.

Політико-управлінську компетентність державних службовців ми визначаємо за такими показниками: знання технологій прийняття державно-управлінських рішень; знання технологій аналізу політики; уміння проводити аналіз політики в контексті вирішення проблем державного управління. Щодо показника «знання технологій прийняття державно-управлінських рішень» зазначимо, що державно-управлінські рішення класифікуються за трьома групами, а саме: державно-управлінські рішення з проблем державного будівництва, формування державної політики та реалізації державної політики. У свою чергу, за формами державного управління можна класифікувати державно-управлінські рішення за трьома такими групами: нормативно-правові (конституція; конституційні закони та угоди; закони; міжнародні угоди; укази глави держави; постанови парламенту і уряду; накази міністрів, керівників інших центральних органів державної влади тощо); програмно-цільові (національні, державні, регіональні, галузеві та міжвідомчі концепції, програми,

проекти); організаційно-розпорядчі (доручення та організаційно-координаційні рішення вищих і центральних органів державної влади).

Другим показником політико-управлінської компетентності державних службовців є знання технологій аналізу політики. Важливим для державних службовців є розуміння змісту та сутності понять «аналіз політики», «політичний аналіз», «аналіз державної політики», «методи аналізу державної політики». Подекуди спостерігається ототожнення державними службовцями понять «аналіз політики» і «політичний аналіз», що ускладнює процес усвідомленого сприйняття самої технології аналізу.

Наявні в літературі визначення політичного аналізу окреслюють його особливості, проте, на наш погляд, найбільш вдалим визначенням політичного аналізу є його розуміння як системи процедур організаційно-технічного характеру, що спирається на методи політичного дослідження, а її цілями є отримання науково обґрунтованих даних про політичні події, явища, процеси, які мають прогностичний характер для їх використання в політичній практиці.

Отже, системна методологія політичного аналізу спрямована на комплексний підхід до розв'язання складних і суперечливих проблем сучасних соціально-політичних систем, стану політичних відносин у політичних структурах і процесах тощо. Одним із головних принципів державної служби України є принцип політичної нейтральності державних службовців. Вони не мають права свої політичні уподобання переносити у сферу професійної діяльності, тому пріоритетним є засвоєння саме методів аналізу державної політики. Державні службовці повинні знати відмінності щодо принципів і методології проведення аналізу політики і політичного аналізу, бути обізнані з методами та специфікою аналізу державної політики відповідно до певних галузей.

Третім показником політико-управлінської компетентності державних службовців є вміння проводити аналіз політики в контексті вирішення проблем державного управління. Зазначимо необхідність застосування галузевого принципу професійної діяльності державних службовців. Уміння адекватно оцінювати проблемні ситуації в галузі державного управління, здатність системно мислити, моделювати стратегії вирішення проблем і є професійно важливими якостями державних службовців.

Останнім критерієм визначення готовності державних службовців до аналітичної діяльності є комунікативна компетентність з такими показниками: обізнаність у сфері роботи з інформацією; уміння застосовувати інформаційно-аналітичні технології під час вирішення професійних завдань; володіння технологіями комунікативного аналізу.

Щодо показника «обізнаність у сфері роботи з інформацією», зазначимо, що стрижнем комунікативного процесу є інформація (від лат. informatio – роз'яснення) – повідомлення про щось; відомості про довкілля, процеси, які в ньому відбуваються, про події, ситуації, чиюсь діяльність, що їх сприймає людина безпосередньо або за допомогою спеціальних пристроїв, зокрема через керуючі машини та інші системи [5, с. 237]; відомості, що містяться в конкретному висловленні і становлять об'єкт передавання, збереження, обробки та відтворення [6, с. 98].

Ураховуючи специфіку професійної діяльності державних службовців, більшість науковців (Р. Пушкар, Н. Тарнавська та ін.) класифікують інформацію за такими ознаками: формою передавання (цифрова, буквена, кодована, візуальна); джерелом отримання (зовнішня, внутрішня, вхідна, вихідна); рівнем обробки (первинна, вторинна (похідна)); змістом (статистична, бухгалтерська, кадрова тощо); роллю в процесі управління (планова, звітна, контрольна); часом використання (постійна, змінна, прогнозна, нормативна, оперативна (поточна)) [6, с. 96].

Другим показником комунікативної компетентності державних службовців є інформаційно-аналітичні технології при вирішенні професійних завдань. Під інформаційно-аналітичними технологіями розуміється сукупність методів збирання та опрацювання інформації про процеси, що досліджуються, специфічні прийоми діагностики, аналізу й синтезу, а також оцінки наслідків прийняття різноманітних варіантів політичних і державно-управлінських рішень. З огляду на специфіку управлінської діяльності державних службовців інформаційно-аналітичні технології ми розглядаємо крізь сфери: підтримання, прийняття та реалізації управлінського рішення, – для чого необхідна певна інформація (соціологічна, політологічна, економічна), яка технологічно оброблюється.

Існує декілька варіантів класифікації інформаційно-аналітичних технологій, учені (Г. Брум, Ю. Кальниш, С. Катлип, А. Сентер, В. Ребкало та ін.) виділяють типологію за чотирма ознаками: за методом збирання інформації, за способом опрацювання інформації, за ступенем пристосування до вирішення різноманітних завдань, за ступенем складності технології [7].

Отже, за наявності в державного службовця достатніх ресурсів краще застосувати всі доступні методи збирання інформації, максимально автоматизувати процес її опрацювання, розробити спеціалізовану методику, пристосовану до вивчення конкретної проблеми, застосувати комплексну технологію. Але, ураховуючи проблеми сьогодення, коли ресурси державного службовця досить обмежені, йому треба брати до уваги характерні особливості

інформаційно-аналітичних технологій, оскільки важливим елементом аналізу є процес збирання та обробки інформації.

Третій показник комунікативної компетентності державних службовців – володіння технологіями комунікативного аналізу. Відомо, що в процесі діяльності (у тому числі аналітичної) реалізується інформаційно-комунікативна функція. Генеральний план реалізації інформаційно-комунікативної функції в процесі аналітичної діяльності державних службовців визначається фахівцями як комунікативна стратегія, що складається з комунікативних аналізу і тактики.

Комунікативний аналіз передбачає: оцінку ситуації в суспільстві; виділення основних проблемних питань; визначення цільових аудиторій; визначення позицій; формулювання комунікаційних цілей; формулювання послань та повідомлень. Комунікативна тактика передбачає: низку стратегічних міркувань з реалізації пропозицій; проведення інформаційних брифінгів; опис довгострокової медіа-стратегії; запровадження моніторингу громадського настрою; визначення фінансових потреб та потреб у людських ресурсах; визначення критеріїв оцінювання медіа-стратегії; підготовка до міжвідомчої координації; вибір стратегії оприлюднення рішень; визначення ставлення громадськості до керівників відповідних державних органів, що проголошують нову політику.

Підсумовуючи, зазначимо, що процес аналізу має замкнений цикл, оскільки прикінцевий етап оцінювання є етапом усвідомлення нової проблеми. Добре налагоджена інформаційна робота стає ефективним інструментом керівництва, засобом контролю і виховання кадрів. Дієвість інформації визначається її оперативністю, своєчасністю, регулярністю надходження, достатністю й об'єктивністю.

Отже, визначена структура готовності державних службовців до аналітичної діяльності дозволяє схарактеризувати реальну ситуацію щодо рівнів готовності державних службовців до аналітичної діяльності. Результати загальних рівнів готовності державних службовців до аналітичної діяльності вираховуються шляхом визначення середнього арифметичного за чотирма зазначеними критеріями. Так, високий рівень готовності до аналітичної діяльності виявлено в 4 % державних службовців. Достатній рівень мали 15 % державних службовців. Середній рівень готовності до аналітичної діяльності виявлено в 31 % державних службовців. На задовільному рівні – 30 % державних службовців, на низькому рівні готовності до аналітичної діяльності – 20 % державних службовців.

Отже, структура готовності державних службовців до аналітичної діяльності характеризується такими критеріями: методологічна, інструментально-процесуальна, політико-управлінська та комунікативна

компетентності, які мають відповідні показники. Результати проведеного дослідження засвідчують необхідність відповідної підготовки державних службовців до аналітичної діяльності.

Список використаних джерел

1. **Бакуменко В.** Методологічний аналіз проблем діяльності через системний взаємозв'язок теорії і практики / Валерій Бакуменко // Вісн. УАДУ при Президентові України. – 1999. – № 2. – С. 256 – 268.

2. **Державна** політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні : за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. – К. : УАДУ, 2000. – 232 с.

3. **Новик И. Б.** Метод моделирования в современной науке / И. Б. Новик, Н. М. Мамедов. – М. : О-во «Знание» РСФСР, 1981. – 40 с.

4. **Плотницька І. М.** Ділова українська мова у сфері державного управління : навч. посіб. / І. М. Плотницька. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 192 с.

5. **Словник** іншомовних слів / [уклад. С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута]. – К. : Наук. думка, 2000. – 680 с.

6. **Тарнавська Н. П.** Менеджмент: теорія та практика : [підруч. для вуз.] / Н. П Тарнавська, Р. М. Пушкар. – Тернопіль : Карт-бланш, 1997. – 456 с.

7. **Теорія** і практика політичного аналізу : навч. посіб. / за заг. ред. О. Л. Валевського, В. А. Ребкала. – К. : Міленіум, 2003. – 228 с.

8. **Черненко Н. М.** Діалогова комунікація: теорія та практика / Н. М. Черненко, С. К. Хаджирадєва. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2004. – 202 с.

List of references

1. **Bakumenko V.** Metodolohichnyi analiz problem diialnosti cherez systemnyi vzaiemozviazok teorii i praktyky / Valerii Bakumenko // Visn. UADU pry Prezydentovi Ukrainy. – 1999. – № 2. – S. 256 – 268.

2. **Derzhavna** polityka: analiz ta mekhanizm yii vprovadzhennia v Ukraini : za zah. red. V. A. Rebkala, V. V. Tertychky. – K. : UADU, 2000. – 232 s.

3. **Novik I. B.** Metod modelirovaniya v sovremennoy nauke / I. B. Novik, N. M. Mamedov. – M. : O-vo «Znanie» RSFSR, 1981. – 40 s.

4. **Plotnytska I. M.** Dilova ukrainska mova u sferi derzhavnoho upravlinnia : navch. posib. / I. M. Plotnytska. – K. : Vyd-vo UADU, 2000. – 192 s.

5. **Slovnyk** inshomovnykh sliv / [uklad. S. M. Morozov, L. M. Shkaraputa]. – K. : Nauk. dumka, 2000. – 680 s.

6. **Tarnavska N. P.** Menedzhment: teoriia ta praktyka : [pidruch. dlia vuz.] / N. P Tarnavska, R. M. Pushkar. – Ternopil : Kart-blansh, 1997. – 456 s.

7. **Teoriia** i praktyka politychnoho analizu : navch. posib. / za zah. red. O. L. Valevskoho, V. A. Rebkala. – K. : Milenium, 2003. – 228 s.

8. **Chernenko N. M.** Dialohova komunikatsiia: teoriia ta praktyka / N. M. Chernenko, S. K. Khadzhyradieva. – O. : ORIDU NADU, 2004. – 202 s.

Надійшла до редколегії 11.03.15

УДК 35

Сергій ІВАСЕНКО
Національна академія державного управління при Президентові України

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ У ПОДАТКОВИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ

Аналізуються причини, що обумовлюють підвищення рівня корупції серед працівників податкових органів, розглядається сучасний стан та тенденції виникнення корупційних проявів у діяльності податкових органів. На підставі аналізу нормативної бази доводиться, що неузгодженість чинного податкового законодавства є підґрунтям для злочинних, корупційних проявів у цій сфері.

Ключові слова: корупція, державна антикорупційна політика, державне управління, податкові органи, корупційні ризики.

Сергей Ивасенко. **Предотвращение коррупционных рисков в налоговых органах Украины**

Анализируются причины, обуславливающие повышение уровня коррупции среди работников налоговых органов, рассматривается современное состояние и тенденции возникновения коррупционных проявлений в деятельности налоговых органов. На основании анализа нормативной базы доказывается, что несогласованность действующего налогового законодательства является основанием для преступных, коррупционных проявлений в этой сфере.

Ключевые слова: коррупция, государственная антикоррупционная политика, государственное управление, налоговые органы, коррупционные риски.

Sergii Ivasenko. **Prevention of corruptive risks in tax bodies of Ukraine**

The causes that contribute to increasing levels of corruption among tax officials is analyzed, the current state and trends of occurrence of corruption in the activities of tax authorities are considered. Based on the regulatory framework proved, that inconsistency current tax law is the basis for criminal, corruption in this area.

Key words: corruption, government anti-corruption policy, public administration, tax authorities, corruption risks.

Протидія посадовим злочинам у сфері діяльності органів виконавчої влади на сучасному етапі розглядається як один із пріоритетних напрямів державного управління. Це обумовлює необхідність аналізу ризиків підвищення рівня корупції серед державних службовців.

Вітчизняні науковці проблематику корупції дослідили досить детально. Так, маємо теоретизацію основних понять (М. І. Бесараб, Ю. П. Дмитренко, А. А. Кушніренко, М. А. Павловський, М. І. Пірен), аналіз динаміки корупційних проявів (І. Ю. Авакумов,

© Івасенко С. М., 2015

О. В. Войцеховський, В. М. Безчасний, Л. М. Горілик, М. В. Грищук, Е. С. Дмитренко, О. О. Колотило), дослідження корупції в правоохоронній системі України (О. Ф. Бантишев, І. В. Бондаренко, О. Г. Кальман, М. І. Мельник, М. А. Погорецький, М. О. Потебенько, Б. В. Романюк, Є. Д. Скулиш, В. Ю. Захарченко та ін.), аналіз впливу корупції на соціально-політичні процеси (М. І. Камлик, О. Д. Маркеєва, Є. В. Невмержицький) і т. ін.

При цьому науковцями недостатньо вивчено закордонний досвід і специфіку боротьби з корупцією в правоохоронних структурах. Це обумовило вибір теми дослідження.

Мета статті – аналіз корупційних ризиків у податкових органах України.

Розглядаючи сучасний стан і тенденції виникнення корупційних проявів у діяльності податкових органів, необхідно зазначити, що чинне законодавство України окремо не виділяє боротьбу з корупцією саме в органах державної податкової служби. Одним із небагатьох документів є розпорядження Президента України № 146 від 21 червня 2004 р. «Про деякі заходи щодо посилення боротьби з корупцією в органах державної податкової служби». Таким чином, можна дійти висновку, що прояви корупційних дій мають схожий характер у будь-яких органах державної влади, у тому числі і в органах державної податкової адміністрації (ДПА) України. Тобто мова йде про хабарництво, зловживання посадовим становищем, надання необґрунтованих переваг тим чи іншим суб'єктам підприємницької діяльності тощо. Також доволі однотипними є причини та умови поширення корупції, на яких ми вже зупинялися.

Податкові органи являють собою одну із владних структур української держави, відповідно, тією чи іншою мірою ситуація з корупцією ДПА є відображенням загальнодержавних процесів і тенденцій.

Розглядаючи тенденції протидії проявам корупції в органах державної податкової служби (ДПС), потрібно насамперед орієнтуватися на ті загальнодержавні програми протидій корупції, які були затверджені останнім часом. При цьому необхідно зважати на те, що ці документи містять як загальні заходи, що мають системний характер та реалізація яких сприятиме зниженню рівня корупції як системного явища, так і заходи спеціальні – тобто такі, що повинні позитивно вплинути на зменшення рівня корупції в окремих сферах суспільних відносин. На жаль, саме такі спеціальні заходи, які мають містити в собі перш за все організаційно-управлінські чинники в конкретних сферах діяльності правоохоронних органів, визначаються надто загальними фразами, що, у свою чергу, може звести нанівець той спеціальний ефект, який ці заходи повинні були б мати.

Зупинимося на аналізі згаданих документів більш детально. Найбільш поширеними формами корупційних дій є хабарництво, корупційний лобізм, тобто підкуп осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та виконання державними службовцями незаконних, корупційних за змістом посередницьких функцій у відносинах третіх осіб з органами державної влади. Крім того, указується на такі форми корупційних дій, як сприяння влаштуванню на роботу родичів, близьких, знайомих, неофіційне «спілкування» з представниками підприємств, ведення підприємницької діяльності через підставних осіб або родичів чи близьких, отримання не передбачених законом пільг, привілеїв та подарунків у дні особистих та державних, релігійних свят. Фахівці справедливо зазначають, що ці форми корупційних дій стали явищем не ситуативним, а постійним, при цьому підкреслюють, що наявні офіційні статистичні дані не дають об'єктивного уявлення про поширення та масштаби корупції в Україні. Указуючи на необхідність удосконалення інституту державної служби, автори антикорупційних документів називають такі заходи:

– оптимізація чисельності державного апарату та реформування його структури відповідно до рекомендацій та стандартів держав-членів Європейського Союзу;

– удосконалення нормативно-правових актів у сфері державної служби. Зокрема, ідеться про вдосконалення механізмів ротації та атестації державних службовців із паралельним реформуванням системи оплати їх праці;

– вжиття заходів щодо зменшення безпосередніх контактів громадян і представників юридичних осіб з державними службовцями, у тому числі за допомогою впровадження системи електронного документообігу та електронного цифрового підпису;

– удосконалення механізмів контролю за доходами та видатками державних службовців;

– забезпечення підвищення рівня правової культури та правової свідомості державних службовців тощо.

Високої ефективності у виявленні корупційних правопорушень можна досягти лише за умови тісної взаємодії правоохоронних органів з органами державної влади та інститутами громадянського суспільства.

Указані заходи повинні позитивно позначитися на роботі всіх органів державної влади. Безумовно, запропоновані заходи містять раціональне зерно, проте всіх їх можна віднести до так званих загальних заходів, тобто таких, реалізація яких має сприяти зниженню рівня корупції як системного явища. Крім реформи системи державної служби, до таких заходів можна віднести завершення політичної реформи в Україні як такої та забезпечення дійсної незалежності всіх

трьох гілок влади, розвиток свободи слова та незалежних, а не «кишенькових» засобів масової інформації, інших інститутів громадянського суспільства тощо.

На сучасному етапі розвитку нашої держави корупція має масовий та системний характер. Стан справ у податкових органах в умовах існування в країні системної корупції не може принципово відрізнятися від загального стану речей у державі. Серед основних форм корупційних дій виділяють хабарництво, зловживання владою в особистих інтересах, неправомірне втручання в діяльність державних органів чи посадових осіб, надання необґрунтованих переваг фізичним або юридичним особам шляхом прийняття тих чи інших управлінських рішень, призначення з особистих інтересів на посаду «потрібної» особи тощо.

Серед заходів, спрямованих на подолання корупції, необхідно виділити заходи загального та спеціального характеру. Серед загальних заходів особливе значення має створення сильних інститутів громадянського суспільства та реформування державної служби з метою подолання корупції саме як явища системного характеру. Заходи спеціального характеру спрямовані на вдосконалення законодавчого регулювання відносин у сфері оподаткування для створення зрозумілої, чіткої та прозорої системи правил і механізмів реалізації цих правил.

Проаналізуємо чинне законодавство на предмет виявлення ризиків (причин та умов), які сприяють проявам корупції в податкових органах України, у тому числі податковій міліції. На сьогодні чинне податкове законодавство налічує 7 040 нормативно-правових актів (із них 181 – закони та акти, якими вносяться зміни до законів). Така ситуація з погляду правового забезпечення адміністрування податків в Україні характеризується відсутністю єдиних методологічних підходів до створення законодавчої бази в цій галузі, інші законодавчі акти не враховують реальних економічних і соціальних умов, є розрізненими та неузгодженими між собою, правове регулювання не має комплексного характеру.

За результатами соціологічного дослідження на авторитет податкових органів найбільш негативно впливають такі чинники: нестабільність та недосконалість податкового законодавства та часті зміни в законодавстві (18,7 %), бюрократизм (15 %), відсутність податкового кодексу (11,6 %), високі ставки податків (11,1 %), неоднозначне тлумачення законодавчих вимог (10,5 %), значні штрафні санкції (7,8 %), корупція (7 %) [3], тобто більшість позицій, за якими проводилося дослідження громадської думки, так чи інакше пов'язані з недосконалістю законодавства, а отже, потенційною можливістю виникнення корупційних проявів.

Зрозуміло, що неузгодженість чинного податкового законодавства є підґрунтям для зловживань, у тому числі злочинних, корупційних проявів у цій сфері. Особливої уваги потребує питання щодо корупційних зловживань при стягненні та відшкодуванні податку на додану вартість (ПДВ). Подолати це ганебне явище можна шляхом створення прозорої системи адміністрування ПДВ. Утім існуючі затверджені нормативні форми документальної перевірки за змістом є лише переліком формальних показників діяльності платника податків без аналітичних висновків і майже без упровадження фактичних методів контролю, ігнорування або часткове використання яких створює ризик виникнення корупції [1]. Аморфність, невизначеність форм і методів податкового контролю дають можливість податковому інспектору особисто вирішувати, що включати в акт перевірки, а що ні [1]. Окремі працівники податкових органів на свій розсуд трактують право на податкову таємницю, яке охоплює: право на власні позитивні дії, право вимагати відповідної поведінки від зобов'язаних осіб [2, с. 22]. Саме податковий інспектор за результатами ревізії вирішує, як скласти акт перевірки і яка загрожує після цього суб'єкту податкового правопорушення відповідальність: фінансові санкції, адміністративні або кримінальні заходи. Це є основою подальших корупційних вимог податківця. Адже від тяжкості скоєного і можливих санкцій залежить розмір хабара. Проте для корупційних дій цього ще замало. Ризик корупції виникає за наявності детермінанти – імовірності ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів суб'єктом підприємницької діяльності.

Необхідно вказати на те, що основними ризиками, які можуть сприяти корупції в органах ДПС України, є незаконні дії посадових осіб державної податкової служби під час здійснення планових та позапланових перевірок суб'єктів господарювання, які можуть підпадати під дію Закону України «Про засади запобігання та протидію корупції».

Ризиком, який сприяє проявам корупції в органах ДПС України, можуть бути дії податківця з продажу активів платника податків його підконтрольним структурам. Крім того, активи, які перебувають у податковій заставі, можуть бути продані за заниженими цінами, тобто виторг від їх реалізації буде недостатнім для погашення всіх податкових зобов'язань платника податків. Наслідком таких дій може бути сприяння окремих державних службовців органів ДПС в отриманні платником податків свого майна, яке було реалізоване з метою погашення податкових зобов'язань перед державою.

Відповідно до ст. 10 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» від 4 грудня 1990 р. державні податкові інспекції в районах, містах без районного поділу, районах у містах, міжрайонні

та об'єднані державні податкові інспекції забезпечують облік платників податків, інших платежів, правильність обчислення і своєчасність надходження цих податків, платежів, а також здійснюють реєстрацію фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів. Слід підкреслити, що існують непоодинокі випадки, коли підприємство-платник податків не існувало за вказаною юридичною адресою, відповідно, воно не сплачувало податки, проте здійснювало свою господарську діяльність тривалий час.

Згідно з абз. 6 та 8 ч. 1 ст. 10 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» державні податкові інспекції в районах, містах без районного поділу, районах у містах, міжрайонні та об'єднані державні податкові інспекції забезпечують застосування та своєчасне стягнення сум фінансових санкцій за порушення податкового законодавства, а також стягнення адміністративних штрафів за порушення податкового законодавства, допущені посадовими особами підприємств, установ, організацій та громадянами; перевіряють факти приховування і заниження сум податків та зборів.

Ризиком, що може сприяти проявам корупції в органах ДПС України, є здійснення корупційних діянь з боку платника податків на користь представників органів ДПС України, які проводили перевірку. Відповідно до абз. 10 ч. 1 ст. 10, абз. 6 та 8 ч. 1 ст. 10 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» державні податкові інспекції в районах, містах без районного поділу, районах у містах, міжрайонні та об'єднані державні податкові інспекції передають відповідним правоохоронним органам матеріали за фактами правопорушень, за які передбачено кримінальну відповідальність, якщо їх розслідування не належить до компетенції податкової міліції. Існують непоодинокі випадки, коли за рішенням посадових осіб податкових органів матеріали за фактами правопорушень податкового законодавства не передавалися відповідним правоохоронним органам, а за їх сприяння затримувалися або знищувалися у стінах податкових органів.

Відповідно до абз. 12 ч. 1 ст. 10 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» державні податкові інспекції в районах, містах без районного поділу, районах у містах, міжрайонні та об'єднані державні податкові інспекції проводять роботу, пов'язану з виявленням, обліком, оцінкою та реалізацією у встановленому законом порядку безхазяйного майна, майна, що перейшло за правом успадкування до держави, скарбів і конфіскованого майна.

Одним із напрямів превентивної роботи є створення законодавства, що перешкоджає вчиненню державними службовцями корупційних діянь. Ідеться не лише про норми-заборони державним службовцям займатися підприємницькою діяльністю або одержувати

за свої дії винагороду, а також про такі формулювання повноважень державних службовців, які не залишають «прогалин» для їх довільних дій і лобіювання інтересів будь-кого. Необхідно знайти належний ступінь адміністративного впливу, без якого процес державного управління є неможливим. Одночасно треба унеможливити виникнення в законі норм, що ускладнюють (безпосередньо або опосередковано) управлінський процес і тим самим формують сприятливі умови для утворення адміністративних бар'єрів, здирництва, хабарництва, інших форм прояву корупції.

Необхідність у систематичному аналізі законодавчих актів щодо рівня їх корупційності визнана міжнародним співтовариством. Так, Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р. містить такі положення про попередження корупції: «Кожна держава-учасниця прагне періодично проводити оцінку відповідних правових документів і адміністративних заходів з метою визначення їх адекватності з погляду попередження корупції й боротьби з нею».

Отже, найбільш актуальною є антикорупційна експертиза стосовно тих актів, які регулюють контрольні, дозвільні, реєстраційні, юрисдикційні повноваження органів державної влади (державних службовців) у взаємодії з громадянами й недержавними юридичними особами, а також порядок і строки реалізації цих повноважень. З метою попередження прийняття нормативно-правових актів, які сприятимуть скоєнню корупційних дій посадовцями, розроблено методику аналізу законодавства на корупційність.

Під контрольними повноваженнями маються на увазі повноваження, що здійснюються з метою перевірки законності діяльності (у тому числі порядку діяльності) суб'єктів права (інспекції, ревізії, контроль, нагляд). Під дозвільними повноваженнями розуміються повноваження, що здійснюються з метою видачі документів, які підтверджують спеціальні права на певну діяльність (посвідчення, ліцензії, акредитації, сертифікати тощо) або на користування певними предметами (наприклад зброєю). Також до дозвільних належать повноваження, пов'язані з наданням державної власності в оренду, приватизацією держвласності, а також розподілом бюджетних коштів (держзакупівлі тощо).

Під реєстраційними повноваженнями маються на увазі повноваження, що здійснюються з метою посвідчення фактів встановлення, зміни або припинення правового статусу суб'єктів права (платників податків, ліцензіатів), а також цивільно-правових операцій та об'єктів права (нерухомості, автомобілів). Юрисдикційні повноваження посадовців державних органів полягають у застосуванні заходів адміністративно-правової відповідальності (наприклад, накладення адміністративних штрафів). Під

нормотворчими повноваженнями маються на увазі повноваження щодо ухвалення нормативно-правових актів підзаконного характеру, які встановлюють правила поведінки для необмеженого кола осіб. Зазначимо, що наведений перелік повноважень є приблизним, а їх класифікація має умовний характер.

Вважаємо, що важливим кроком на шляху до попередження норм, які сприяють поширенню корупції, є розробка і прийняття Міністерством юстиції України Методичних рекомендацій щодо проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупціогенних норм, затверджених наказом Мін'юсту від 23 червня 2010 р. «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення експертизи нормативно-правових актів на наявність корупціогенних норм».

Список використаних джерел

1. **Жигаленко О.** Совершенствование методических основ документального налогового контроля / О. Жигаленко // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 4. – С. 134.

2. **Криницький І.** Дотримання податкової таємниці як спеціальний принцип податково-процесуального права / І. Криницький // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 11. – С. 22.

3. **Незалежне** інформаційно-аналітичне видання. – Режим доступу : www.zahid.net/2008/6/18173109.

List of references

1. **Zhigalenko O.** Sovershenstvovanie metodicheskih osnov dokumentalnogo nalogovogo kontrolya / O. Zhigalenko // PIdpriEmnitstvo, gospodarstvo I pravo. – 2007. – № 4. – S. 134.

2. **Krynytskyi I.** Dotrymannia podatkovoi taiemnytsi yak spetsialnyi pryntsyp podatkovo-protsesualnoho prava / I. Krynytskyi // Pidpryiemnytstvo, hospodarstvo i pravo. – 2007. – № 11. – S. 22.

3. **Nezalezhne** informatsiino-analitychne vydannia. – Rezhym dostupu : www.zahid.net/2008/6/18173109.

Надійшла до редколегії 23.02.15

УДК 35.085.2+35.084.62

Ольга БАГРІМ
Національна академія державного управління
при Президентові України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ПРОФЕСІЙНИЙ ПОТЕНЦІАЛ КЕРІВНИХ КАДРІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ЕВОЛЮЦІЯ НАУКОВИХ ПОГЛЯДІВ

Розглядається еволюція наукових поглядів вітчизняних та зарубіжних учених у галузі адміністративного права, психології та державного управління стосовно професійного потенціалу, кар'єрного розвитку, професійного навчання державних службовців в цілому та керівних кадрів зокрема. Пропонується визначення поняття «професійний потенціал керівних кадрів державної служби» та його структура. Доводиться необхідність розвитку професійного потенціалу в контексті державно-управлінських реформ України.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, кадрова політика, керівні кадри, професійна підготовка державних службовців, професійний потенціал, особистісний потенціал.

***Ольга Багрим*. Профессиональный потенциал руководящих кадров государственной службы: эволюция научных взглядов**

Рассматривается эволюция научных взглядов отечественных и зарубежных ученых в области административного права, психологии и государственного управления относительно профессионального потенциала, карьерного развития, профессионального обучения государственных служащих в целом и руководящих кадров в частности. Предлагается определение понятия «профессиональный потенциал руководящих кадров государственной службы» и его структура. Доказывается необходимость развития профессионального потенциала в контексте государственно-управленческих реформ Украины.

Ключевые слова: государственная служба, государственный служащий, кадровая политика, руководящие кадры, профессиональная подготовка государственных служащих, профессиональный потенциал, личностный потенциал.

***Olga Bagrim*. Professional potential of the management staff of civil service: the evolution of scientific views**

The evolution of scientific views of domestic and foreign scholars in the field of administrative law, psychology and public administration as to professional potential, career development, training of civil servants in general and management staff in particular is considered. The definition of «professional potential of the management staff of civil service» and its structure are proposed. The necessity of the development of professional potential in the context of state-administrative reforms of Ukraine is proved.

Key words: civil service, civil servant, personnel policy, leading cadres, training of civil servants, professional potential, personal potential.

© Багрім О. А., 2015

В Україні відбуваються масштабні перетворення суспільного життя, які вимагають істотного оновлення кадрового складу державної служби, наповнення її професіоналами зі стратегічним баченням розвитку, які мають бути готовими до активної професійної діяльності щодо вирішення складних проблем, від результатів діяльності і прийняття управлінських рішень яких залежить сталий розвиток держави та вирішення важливих соціально-економічних завдань. Позиціювання України як демократичної, правової держави, що обрала європейський вектор розвитку, прозорість та публічність державної служби підкреслюють необхідність та своєчасність дослідження обраної проблематики.

Сучасні кадрові оновлення в системі державної служби України, програма реформ Президента України Петра Порошенка «Стратегія – 2020» також підкреслюють необхідність забезпечення органів державної влади висококваліфікованими, компетентними керівниками-лідерами-професіоналами, здатними ефективно працювати завдяки системним теоретичним знанням, практичним умінням та навичкам з вирішення актуальних проблем та виконання пріоритетних завдань розвитку державної служби.

Науковий інтерес стосовно питань роботи з керівними кадрами державної служби, включаючи питання кадрового забезпечення державної служби, удосконалення методів професійного навчання державних службовців, професіоналізації та управління керівним персоналом державної служби, на сьогоднішній день є одним з найактуальніших напрямів досліджень багатьох сучасних провідних вітчизняних і зарубіжних науковців у галузі знань права, психології та державного управління.

Метою статті є аналіз наукових поглядів провідних вітчизняних і зарубіжних науковців, фахівців у галузях знань менеджменту, психології, права та державного управління стосовно питання професійного та особистісного потенціалу державних службовців.

У перекладі з латинської «potentia» – це сила, міць, можливість. Поняття «потенціал» у філософії нерозривно пов'язане з категоріями «можливість» і «дійсність». Одними з перших поняття «потенціал» почали використовувати давньогрецькі філософи Платон та Арістотель. Арістотель визначав «потенціал» як «акт і потенції особистості» та особистісний розвиток, розділяв буття на «актуальне» і «потенційне», а особистісний розвиток – як процес переходу від потенційного до актуального [11].

Якщо звернутися до довідкової літератури, можна знайти такі визначення цього слова:

1. Можливість, духовний і фізичний запас сил для ефективного вирішення якого-небудь завдання і досягнення конкретної мети.

2. Можливість людини, групи людей чи суспільства, організації

або держави існувати, продуктивно виконувати завдання, розвиватися і досягати високих результатів.

3. Система відновлюваних внутрішніх ресурсів людини, які виявляються в діяльності, спрямованій на отримання соціально важливих результатів.

4. Універсальна загальнонаукова категорія, що означає сукупність наявних засобів та можливостей у конкретній сфері діяльності [6].

У сучасній психології поняття «потенціал» найбільш повно розкривається в межах напрямів, які досліджують здібності і мотивацію особистості. У цьому аспекті поняття «потенціал» розглядається в працях Г. Суходольського та Б. Ананьєва. Психологічне вивчення проблеми здібностей та обдарованості освітлено в роботах таких відомих психологів, як: С. Рубінштейн, Б. Теплов, К. Платонов, В. Дружинін, Є. Ільїн, Ч. Спірмен, Е. Торндайк, Л. Терстоун, М. Балогум.

Важливими для розуміння сутності потенціалу є праці Л. Виготського, Г. Костюка, С. Максименка, в яких потенціал розглядається у взаємозв'язку з діяльністю. Адже потенціал не існує сам по собі як якась відособлена від діяльності сутність, а матеріалізується в різних видах людської діяльності. Так, за Д. Леонтьєвим особистісний потенціал – це узагальнена системна характеристика індивідуально-психологічних особливостей людини, що лежить в основі здатності особистості виходити зі стійких внутрішніх критеріїв і орієнтирів у своїй життєдіяльності і зберігати стабільність діяльності й смислових орієнтацій при зовнішньому тиску і в змінних умовах [8]. За С. Максименком, потенціал – це така можливість, яка, реалізуючись у діяльності, удосконалюється, залишаючись потенційною (ймовірнісною можливістю), у той час як діяльність відокремлена від потенціалу і є засобом досягнення поставленої мети [9].

Поняття «потенціал особистості» психологи також трактують по-різному. Так, В. Франкл стверджує, що потенціал розкривається, коли в людини з'являється прагнення пізнати сенс життя; А. Маслоу потенціал особистості пов'язує з актуалізацією, процесом знаходження прихованих ресурсів, переведення знань, умінь та інших показників особистості з потенційного стану в конкретну дію; К. Роджерс говорить про те, що розвиток потенціалу пов'язаний із потребою людини до саморозвитку, особистісного зростання, тобто потенціал з'являється тоді, коли людина прагне до наповнення свого життя сенсом (див. [6]).

Таким чином, якщо врахувати думки психологів і знайти в них спільне, то можна сказати, що поняття «потенціал особистості» включає такі показники: здібності, знання, уміння, навички, життєві цінності, творчі імпульси; прагнення до розкриття та реалізації своїх можливостей; прагнення до розвитку і особистісного зростання; умови

та засоби для актуалізації можливостей, втілення ідей у реальність, реалізації планів, самовираження тощо.

Людська діяльність є процесом реалізації потенціалу. Людина тільки тоді стає фахівцем і професіоналом, коли вона набуває всі необхідні професійні знання, уміння та навички, може ефективно їх використовувати на практиці, тобто має певний рівень потенціалу, особистісного та професійного, який дає змогу якісно й оптимально використовувати покладені на неї зобов'язання.

Потенціал кожного окремого працівника має складну будову, яка базується на структурній єдності всіх елементів. Фахівці у сфері менеджменту зазначають, що реалізація потенціалу людини залежить від зовнішніх і внутрішніх чинників. Зовнішні чинники впливають на формування стартових здібностей індивіда, а сформований потенціал підлягає розвитку внаслідок самореалізації особистості. Критерієм рівня розвитку потенціалу працівника слугують якісні характеристики віддачі фізичних та інтелектуальних сил, творчої енергії працівника в процесі праці. Ця віддача знаходить своє конкретне вираження в трудовій активності людини, її ставленні до праці як до вищої життєвої здатності.

Потенціал людини може зменшуватися або збільшуватися в процесі діяльності. Це відбувається за рахунок його відтворення чи невідтворення. Реалізувати власний потенціал людина може тільки за умови активної діяльності. Головним сенсом будь-якої трудової діяльності рано чи пізно стає саморозвиток і бачення людиною результатів самої діяльності. Тому основною передумовою для самореалізації особистості й відтворення потенціалу людини в процесі діяльності є створення умов, які є найкомфортнішими для сприяння цьому процесу.

Формування потенціалу людини значною мірою залежить від суспільних відносин, політики держави та засобів її реалізації. Для країн, що досягли високого рівня добробуту населення, характерна політика, спрямована на підвищення якості людських ресурсів, а отже, й на професійний потенціал. Методи, якими здійснюється така політика, мають національні особливості, але в цілому вони єдині: заохочення талановитих людей, поліпшення системи освіти, диференціація оплати праці залежно від результатів роботи тощо.

Можна визначити риси, необхідні для самореалізації особистості, які людина має в собі виховувати: цілеспрямованість; комунікабельність; інтерес до перспектив зростання та підвищення кваліфікації у своїй роботі; підприємливість і реалізм; зрілість і моральність, стійкість поглядів і принциповість; здатність концентруватися; витримка й терпимість до індивідуальних особливостей оточення; уміння викривати недоліки й помилки, критичність і самокритичність, нетерпимість до слабкості, особливо власної; спроможність побачити, підтримати нове, конструктивне за будь-якої ситуації.

Професійний потенціал є, свого роду, джерелом для кадрового потенціалу організації, завдяки якому можна якісно сформувати на основі певних критеріїв ефективну команду перспективних державних службовців, які мають необхідні професіональні, ділові, особистісні й моральні якості. Професійний потенціал державних службовців являє собою інтегроване соціологічне поняття, що означає готовність і здатність державних службовців до професійної управлінської праці з метою вирішення питань життєдіяльності суспільства [7].

У свою чергу, можна запропонувати таке визначення професійного потенціалу керівних кадрів державної служби, як сукупність професійно важливих якостей, сформованих на базі культури особистості та системи професійних компетенцій, що реалізуються у формі лідерства та впливу на підлеглих.

Значну роль у питаннях пошуків шляхів підвищення рівня професійного розвитку державних службовців відіграли праці Є. Бородіна, який акцентує увагу на необхідності підвищення рівня професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, вирішальній ролі самоосвіти як значущої складової у професійному розвитку фахівця у сфері державної служби. Самоосвіта, на його погляд, відіграє подвійну роль, по-перше, це засіб, за допомогою якого здійснюється самовираження та наукове зростання державного службовця, а по-друге, це засіб залучення державного службовця до актуальних проблем держави та усвідомлення важливості його діяльності для всього суспільства. Адже самоосвіта має прямий зв'язок з реалізацією кар'єрних планів, мотивацією до підвищення рівня свого професійного потенціалу [2].

Вітчизняні вчені Н. Гончарук та Н. Артеменко у своїх наукових працях детально досліджують питання управління керівним персоналом у сфері державної служби, включаючи такі аспекти: кадровий резерв як механізм формування еліти в державному управління, планування кар'єрного розвитку державного службовця в контексті реформування державної служби, мотивація і оцінка керівного персоналу, професіоналізація кадрів державної служби. Н. Гончарук акцентує увагу на тому, що створення ефективної системи державного управління, розвиток, реформування і модернізація державної служби, її адаптація до стандартів Європейського Союзу безпосередньо залежить від керівного потенціалу органів державної влади. Дослідниця надає визначення керівного персоналу у сфері державної служби як «сукупність усіх керівних кадрів, що працюють у сфері державної служби, мають визначені якісні характеристики, виконують покладені на них завдання планувати, організовувати, координувати, мотивувати і контролювати роботу підлеглих, наділені повноваженнями приймати управлінські рішення і здійснювати організацію їх виконання» [5, с. 24] та визначення

поняття управління керівним персоналом у сфері державної служби як систему «суспільних відносин (організаційних, економічних, соціальних, правових, психологічних і моральних), які забезпечують ефективну реалізацію можливостей та повноважень керівника у сфері державної служби в інтересах як органу державної влади (суспільства і держави), так і самого керівника» [5, с. 28].

Н. Артеменко, називаючи кар'єрний розвиток пріоритетним напрямом професіоналізації кадрів державної служби, доводить, що основними складовими професійного вдосконалення є система професійного навчання, стажування, самоосвіта державного службовця, його участь у наукових і науково-комунікативних заходах, а основним принципом професіоналізації державних службовців визначено безперервну освіту [1].

Автор розділяє думку Н. Гончарук та Н. Артеменко, про те, що роль керівних кадрів у сфері державної служби важко переоцінити, оскільки саме від них залежить дієвість функціонування органів державної влади, прийняття управлінських рішень і саме тому для проходження кар'єрних щаблів керівним кадрам у сфері державної служби слід мати не лише необхідні морально-етичні та професійно-ділові якості, а й широкий спектр знань і високу культуру. Ефективний керівник не повинен нехтувати самоаналізом і самокритикою, бо, незважаючи на можливість навчитися мистецтву управління, не кожний керівник здатний стати справжнім лідером, для цього потрібні і здібності, і довготривала самопідготовка та бажання набути якостей керівника-лідера [3].

З питаннями кар'єрного розвитку та професійного вдосконалення тісно пов'язані дослідження проблем кадрової політики, функціонування державної служби взагалі. Вони розглядаються в роботах В. Бакуменка, С. Серьогіна, О. Антонової, О. Заїки, Ю. Шарова та ін. Зокрема, відомий вітчизняний науковець С. Серьогін наголошує на тому, що запровадження компетентнісного підходу до професіоналізму державних службовців повинно стати головною тенденцією в діяльності підрозділів з управління персоналом органів державної влади [10].

Питанням резерву керівних кадрів державної служби присвячені праці Т. Базарова, Т. Бугрєєвої, Б. Єрьоміна, Є. Маслова, А. Михненка, Н. Нижник, В. Олуйка. Чим вищу посаду займає державний службовець, тим більшими професійними знаннями, уміннями та навичками він повинен володіти, а отже, мати вищий рівень професійної компетентності, який впливає на результативність праці, ефективність виконання поставлених завдань і на результативність діяльності органів державної влади в цілому.

Аналіз наукової літератури показує також інтерес учених до досліджень питань компетенцій та компетентностей державних службовців. Це праці Н. Демидишиної, Г. Кушнірова, Н. Липовської,

О. Марценюка, О. Слюсаренко, Ю. Войни, В. Волик, Л. Яцуби та ін.

Важливими є дослідження проблем формування і підтримання позитивного іміджу державної служби та репутації державних службовців через проблеми сьогодення: недовіру громадян до влади, відсутність «партнерських відносин» і необхідність побудови дійсно демократичної, правової держави і громадянського суспільства. Цю тематику розглядають як вітчизняні, так і зарубіжні фахівці. Зокрема, Л. Браун, М. Спіллейн досліджували зовнішній аспект формування іміджу. П. Берт, Г. Даулінг розглядали вплив іміджу на ефективність діяльності організації. На основі репутації кожного окремого службовця (його професійних та особистих моральних якостей) утворюється імідж державної служби в цілому.

Сучасний тип керівника в органах державної влади і місцевого самоврядування повинен володіти не тільки певним набором знань, умінь і навичок у даній сфері діяльності, а й бути психологічно готовим, що виявляється в ціннісних орієнтирах, відчуттях, емоціях, підсвідомості [4].

Отже, метою нової кадрової політики України, перш за все, є забезпечення максимального збільшення знань і професійного досвіду державних службовців, його раціональне використання в інтересах розвитку суспільства і ефективної реалізації державно-управлінських реформ [7]. Кадрова політика держави повинна формувати стартові можливості індивіда й створювати умови для реалізації потенціалу людини, орієнтувати її на максимально можливий розвиток і використання здібностей. Розвиток професійного потенціалу – це процес складний, систематичний та безперервний, саме тому необхідно приділити увагу таким аспектам, як: чітке планування і програмування всіх сторін діяльності; постійне нагромадження професійної компетентності; регулярний зворотний зв'язок; оцінка діяльності; формування ефективної системи мотивації та заохочення оновлення знань. Подальші дослідження в даному напрямі мають бути спрямовані на детальне вивчення зарубіжного досвіду формування та розвитку професійного потенціалу державних службовців з урахуванням сучасних реалій і національних особливостей, традицій соціальних взаємин; розробку методик і рекомендацій розвитку професійного потенціалу керівних кадрів державної служби України в контексті державно-управлінських реформ.

Список використаних джерел

1. **Артеменко Н. Ф.** Професійне удосконалення державних службовців в Україні / Наталія Артеменко // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 3(29). – С. 240 – 246.

2. **Бородін Є. І.** Роль самоосвіти у підвищенні рівня розвитку державних службовців: європейський досвід / Євгеній Бородін, Наталія Калашник // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 2(13). – С. 188 – 194.

3. **Гончарук Н. Т.** Планування кар'єрного розвитку державних службовців у контексті реформування державної служби / Наталія Гончарук, Наталія Артеменко // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 4(15). – С. 199 – 209.

4. **Гончарук Н. Т.** Вища управлінська еліта на сучасному етапі державотворення / Н. Гончарук, І. Сурай // Вісн. НАДУ. – 2011. – № 2. – С. 5 – 10.

5. **Гончарук Н. Т.** Керівний персонал у сфері державної служби України : формування та розвиток : монографія / Н. Т. Гончарук. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 239 с.

6. **Замалиева С.** Потенциал личности / Снежана Замалиева // Центр развития потенциала. – 2012. – Режим доступа : www.kadry.ru/articles/detail.php?ID=54276.

7. **Кадрові** технології як засіб професіоналізації державної служби : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, О. В. Антонова [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 245 с.

8. **Леонтьев Д. А.** Личностное в личности. Личностный потенциал как основа самодетерминации / Д. А. Леонтьев. – Режим доступа : www.psychology-online.net.

9. **Максименко С. Д.** Загальна психологія : навч. посіб. / С. Д. Максименко. – 3-є вид. – К. : Центр учб. л-ри, 2008. – 272 с.

10. **Серьогін С. М.** Державні службовці у відносинах між владою та суспільством : монографія / С. М. Серьогін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.

11. **Философский** энциклопедический словарь / редкол. С. С. Аверинцев, Л. Ф. Ильичев [и др.]. – 2-е изд. – М. : Совет. энцикл., 1989. – 815 с.

List of references

1. **Artemenko N. F.** Profesiine udoskonalennia derzhavnykh sluzhbovtsiv v Ukraini / Nataliia Artemenko // Akt. probl. derzh. upr. : zb. nauk. pr. / redkol. : S. M. Serohin (holov. red.) [ta in.]. – D. : DRIDU NADU, 2007. – Vyp. 3(29). – S. 240 – 246.

2. **Borodin Ye. I.** Rol samoosvity u pidvyshchenni rivnia rozvytku derzhavnykh sluzhbovtsiv: yevropeiskyi dosvid / Yevhenii Borodin, Nataliia Kalashnyk // Derzh. upr. ta mists. samovriaduvannia : zb. nauk. pr. – D. : DRIDU NADU, 2012. – Vyp. 2(13). – S. 188 – 194.

3. **Honcharuk N. T.** Planuvannia kariernoho rozvytku derzhavnykh sluzhbovtsiv u konteksti reformuvannia derzhavnoi sluzhby / Nataliia Honcharuk, Nataliia Artemenko // Derzh. upr. ta mists. samovriaduvannia : zb. nauk. pr. – D. : DRIDU NADU, 2012. – Vyp. 4(15). – S. 199 – 209.

4. **Honcharuk N. T.** Vyshcha upravlinska elita na suchasnomu etapi derzhavotvorennia / N. Honcharuk, I. Surai // Visn. NADU. – 2011. – № 2. – S. 5 – 10.

5. **Honcharuk N. T.** Kerivnyi personal u sferi derzhavnoi sluzhby Ukrainy :

formuvannia ta rozvytok : monohrafiia / N. T. Honcharuk. – D. : DRIDU NADU, 2007. – 239 s.

6. **Zamalieva S.** Potentsial lichnosti / Snezhana Zamalieva // Tsentr razvitiya potentsiala. – 2012. – Rezhim dostupa : www.kadry.ru/articles/detail.php?ID=54276.

7. **Kadrovi** tekhnolohii yak zasib profesionalizatsii derzhavnoi sluzhby : navch. posib. / S. M. Serohin, N. A. Lypovska, O. V. Antonova [ta in.] ; za zah. red. S. M. Serohina. – D. : DRIDU NADU, 2008. – 245 s.

8. **Leontev D. A.** Lichnostnoe v lichnosti. Lichnostnyiy potentsial kak osnova samodeterminatsii / D. A. Leontev. – Rezhim dostupa : www.psychology-online.net.

9. **Maksymenko S. D.** Zahalna psykholohiia : navch. posib. / S. D. Maksymenko. – 3-ye vyd. – K. : Tsentr uchb. l-ry, 2008. – 272 s.

10. **Serohin S. M.** Derzhavni sluzhbovtsi u vidnosynakh mizh vladoiu ta suspilstvom : monohrafiia / S. M. Serohin. – D. : DRIDU NADU, 2003. – 456 s.

11. **Filosofskiy** entsiklopedicheskiy slovar / redkol. S. S. Averintsev, L. F. Ilichev [i dr.]. – 2-e izd. – M. : Sovet. entsikl., 1989. – 815 s.

Надійшла до редколегії 16.02.15

УДК 35.08:316.485.6

Олексій ОЛЕШКО
Національна академія державного управління
при Президентові України
Харківський регіональний інститут державного управління

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТОМ ІНТЕРЕСІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Розглядається конфлікт як загальна категорія. Визначаються специфічні особливості конфліктів на державній службі та описується їх типологія. Здійснюється аналіз існуючих означень конфлікту інтересів на державній службі. Пропонується структурно-функціональна модель механізму управління конфліктом інтересів.

Ключові слова: конфлікт, конфлікт інтересів, державна служба, державний службовець, особистий інтерес, управління конфліктом інтересів, механізм управління конфліктом інтересів.

***Алексей Олешко*. Особенности управления конфликтом интересов в сфере государственной службы**

Рассматривается конфликт как общая категория. Определяются специфические особенности конфликтов на государственной службе и описывается их типология. Осуществляется анализ существующих определений

© Олешко О. М., 2015

конфликта интересов на государственной службе. Предлагается структурно-функциональная модель механизма управления конфликтом интересов.

Ключевые слова: конфликт, конфликт интересов, государственная служба, государственный служащий, личный интерес, управление конфликтом интересов, механизм управления конфликтом интересов.

***Oleksii Oleshko*. Specific features of conflict of interest in public service**

The conflict is considered as a general category. The specific features of conflicts in the public service are determined, and their typology described. An analysis of the existing definitions of conflict of interest in the public service has been carried out. A structural and functional model of the mechanism for control of conflict of interest is proposed.

Key words: conflict, conflict of interest, public service, public servant, personal interest, control of conflict of interest, mechanism for control of conflict of interest.

Конфлікт інтересів – явище різнопланове, воно спостерігається в різних сферах людської діяльності. Так, конфлікт інтересів найчастіше зустрічається в діяльності правоохоронних органів, адвокатів, страховиків, корпоративних менеджерів, а також державних службовців. Загалом у ситуації конфлікту інтересів може опинитися будь-який індивід чи організація, кому довірено й на кого покладено зобов'язання діяти чітко визначеним способом.

Конфлікт інтересів є чинником ряду негативних явищ на державній службі, зокрема таких як корупція. Повністю позбутися цього феномену неможливо, а отже, необхідно навчитися управляти конфліктом інтересів, щоб максимально запобігти випадкам його виникнення або мінімізувати негативні наслідки від нього. Управлінський підхід до цієї проблематики полягає насамперед у розробці ефективних механізмів управління цим явищем.

До проблематики особливостей вирішення питань, пов'язаних із конфліктом інтересів, у тому числі в органах влади, неодноразово у своїх наукових працях зверталися сучасні дослідники А. Анцупов, І. Лопушинський, В. Тимофієв, А. Шипілов. Наразі актуальності не втрачають наукові пошуки таких відомих учених, як К. Боулдінг, М. Вебер, Р. Дарендорф, Л. Козер, на теорії яких спираються сучасні дослідники.

Мета статті – з'ясувавши сутність та особливості управління конфліктом інтересів на державній службі, сформувати структурно-функціональну модель управління цим явищем.

Теоретик функціонального конфлікту Л. Козер визначає конфлікт як боротьбу за цінності й претензії на статус, владу й ресурси, у ході якої опоненти нейтралізують, завдають шкоди або усувають своїх суперників [5, с. 32]. Інші визначення більшою мірою розкривають сутнісні характеристики конфлікту. Одним із таких підходів є визначення конфлікту через зіткнення. Ральф Дарендорф визначає

конфлікт (від лат. conflictus – зіткнення) як зіткнення протилежних цілей, інтересів, позицій, думок чи поглядів опонентів або суб'єктів взаємодії [6]. З цієї позиції конфлікт розглядається як прояв суперечностей, що виражаються в зіткненні сторін конфлікту. Це визначення найбільш обґрунтовано характеризує сутність конфлікту. Насправді існують різні теорії конфлікту, що являють собою не просто альтернативні підходи до розгляду конфлікту, а й підходи, які збагачують і доповнюють один одного.

Сучасна конфліктологія трактує конфлікт в інтеракціоністській парадигмі, яка передбачає вивчення взаємодії сторін (суб'єктів) конфлікту, зіткнення яких перешкоджає реалізації їх цілей, позицій, інтересів [3]. У межах інтеракціоністської парадигми найбільшого поширення набула функціональна теорія конфлікту, згідно з якою функціонування організацій, у тому числі й державних органів, не може обходитися без конфліктів, виникнення яких корисне для організації або її частин. Розгорнуте обґрунтування того фундаментального факту, що конфлікт лежить в основі поведінки груп та індивідів, розвитку соціальних процесів, міститься в працях Г. Зіммеля, К. Маркса, М. Вебера, Л. Козера, Р. Дарендорфа, Д. Тернера та їх послідовників.

Люїс Козер довів, що жорсткі соціальні структури найбільш схильні до негативного впливу конфлікту, тоді гнучкі структури здатні вдосконалюватися й розвиватися, у тому числі завдяки наявності конфлікту. Конфлікт буває дисфункціональним для тих соціальних структур, які недостатньо або зовсім нетерпимі щодо конфлікту і в яких сам конфлікт не інституціоналізований. Л. Козер уводить поняття «захисних клапанів», яке наглядно відображає необхідність вбудованих у структуру регуляторів, що «відводять» негативний вплив конфлікту [5, с. 182]. Такі інститути сприяють збереженню соціальних систем, учений називає їх «механізмом захисту проти конфлікту».

Дійсно, природа конфлікту полягає в його подвійності: конфлікт містить у собі як небезпеку виникнення негативних наслідків, так і сприятливу можливість. Для того щоб найбільш раціонально використати сприятливу можливість, яка міститься в конфлікті, і мінімізувати негативні наслідки необхідно вміти керувати ним. Для цього слід мати чітке уявлення про можливі причини конфлікту, типи, структуру, стадії його перебігу.

Серед причин конфліктів слід виділити такі: індивідуальні відмінності, дефіцит інформації, несумісність ролей і соціальних позицій, загроза статусу. Крім особистих мотивів, що лежать в основі конфлікту, їх причиною може бути комплекс інституційних чинників.

Існує певна специфіка конфліктів на державній службі, яка полягає в тому, що значна частина конфліктів являє собою результат

об'єктивних, не залежних від волі сторін конфлікту, суперечностей. Зокрема, досить часто підґрунтям для виникнення конфлікту є неналежно визначене середовище професійної діяльності індивіда. Робота в таких невизначених умовах, незалежно від персональних якостей співробітників і відносин у колективі, збільшує ймовірність виникнення конфліктів. В основі конфліктів на державній службі лежать специфічні для державних органів причини:

– надання службовцями під час виконання посадових обов'язків пріоритету відомчим або особистим інтересам;

– відсутність раціональної кадрової політики, неефективна організація праці державних службовців;

– низький рівень заробітної плати;

– недосконалість нормативно-правової бази;

– низький рівень морально-етичного складника в державних органах;

– диференціація управлінських ролей;

– нечіткий розподіл повноважень, функцій, відповідальності;

– відомча належність службовців, ієрархічність державної служби та ін.

Усунення конфліктів, викликаних такими причинами, можливе тільки шляхом зміни самого середовища державної служби. У цих випадках конфлікти виконують свого роду сигнальну функцію, вказуючи на неблагополуччя в системі управління.

Не слід недооцінювати роль передконфліктної ситуації, яка може бути настільки ж важлива, як і сама ситуація конфлікту. Службовець не завжди спроможний передбачити конфлікт, а своєчасне виявлення потенційно конфліктної ситуації дає змогу консолідувати зусилля для запобігання конфлікту або мінімізації його наслідків.

Для ефективного управління конфліктом необхідне усвідомлення наявності конфліктної ситуації хоча б одним з її учасників. Управлінням конфліктом розуміють як цілеспрямований вплив на об'єкт з метою виявлення, попередження, вирішення, урегулювання та мінімізації негативних наслідків конфлікту [9, с. 217]. Управління конфліктом повинно здійснюватися на різних стадіях його розвитку.

Розглядаючи конфлікти на державній службі, можна виділити конфлікти на макро-, мезо- і мікрорівнях. На макрорівні мають місце конфлікти між державними органами, на мезорівні – конфлікти між структурними підрозділами одного органу. На мікрорівні конфлікти виникають між співробітниками структурного підрозділу. До конфліктів на мікрорівні ми також відносимо внутрішньоособистісний конфлікт.

Конфлікти розрізняються за суб'єктами конфлікту, ступенями прояву, періодичністю виникнення та ін. Типологія конфліктів на державній службі, з огляду на суб'єкти, що беруть у ньому участь, може виглядати так:

1) конфлікти між політичними та державними органами;

2) конфлікти між державними органами та організаціями приватного сектору;

3) конфлікти між державними органами та суспільством;

4) конфлікти між відомствами, міністерствами та іншими структурними підрозділами державної служби;

5) конфлікти між центральними, регіональними та місцевими органами державного управління;

6) функціональні конфлікти всередині державних органів та установ;

7) латентні конфлікти всередині та між окремими державними органами;

8) конфлікти між окремими посадовцями, які займають державні посади;

9) неформальні конфлікти (суперечності, породжені розбіжністю в поглядах, цінностях тощо);

10) внутрішньоособистісні конфлікти.

Наведена вище типологія конфліктів ґрунтується на запропонованих Кеннетом Боулдінгом критеріях, згідно з якими головними суб'єктами конфліктів є особистість, група і організація [1, с. 40].

Для підвищення обізнаності державних службовців щодо питань конфліктів, створення підґрунтя для їх запобігання, виявлення та вирішення є розробка етичних кодексів і норм організаційної культури, що мають включати в себе обмеження або навіть заборони на певні форми поведінки державних службовців. Такі обмеження значною мірою регламентують і посилюють дисциплінарні вимоги до проходження державної служби, оскільки, вступаючи на службу, громадянин визнає необхідність дотримання цих обмежень.

Не менш важливим для правильного трактування явища конфлікту інтересів є розгляд поняття «інтерес». Інтерес – термін, що часто вживається інтуїтивно і стосується цілого спектра понять: бажання, увага, цікавість, цілеспрямованість, мотивація, зосередження, пізнання. Інтерес має мотиваційне значення, оскільки лежить в основі діяльності індивідів і відображає їх усвідомлені або неусвідомлені потреби [2, т. 19, с. 75]. Однак неправильно ототожнювати інтерес і потреби. Якщо потреба має інстинктивний характер, то інтерес більшою мірою характеризується усвідомленістю, соціальною забарвленістю, пізнавальною спрямованістю. Таким чином, під конфліктом інтересів, у загальному тлумаченні цього явища, слід розуміти ситуацію, у якій суб'єкт, приймаючи рішення, має можливість зловживати своїм домінуючим положенням, надаючи пріоритет особистим інтересам та нехтуючи інтересами інших суб'єктів.

Формуючи законодавство, спрямоване на запобігання та

врегулювання конфлікту інтересів на державній службі, необхідно забезпечити виключення випадків переслідування чиновником одночасно двох протилежних інтересів. У чинному Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» визначено, що «конфлікт інтересів – це суперечність між особистими майновими, немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень» [7].

Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) було розроблено й видано методичні матеріали, які узагальнюють досвід країн-членів ОЕСР з управління конфліктом інтересів на державній службі. ОЕСР було запропоновано таке визначення поняття конфлікту інтересів: конфлікт інтересів являє собою конфлікт між громадським обов'язком і приватними інтересами державного службовця, у якому державний службовець перебуває під впливом приватних інтересів, здатних відобразитися на виконанні ним своїх робочих обов'язків [10].

На відміну від визначення конфлікту інтересів, застосовуваного в українському законодавстві, це визначення є більш точним: воно не обмежує особисті інтереси лише зацікавленістю фінансового характеру або можливістю отримання прямої особистої вигоди. У такому трактуванні поняття «конфлікт інтересів» під приватними маються на увазі будь-які інтереси, надаючи перевагу яким державний службовець неналежно виконує свої посадові обов'язки. Ці відмінності враховані в новому Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р., який набуває чинності з 26 квітня 2015 р. Зокрема, важливим є той факт, що в зазначеному документі сформульовані означення потенційного та реального конфлікту інтересів.

Отже, за новим законом потенційний конфлікт інтересів – це наявність в особи приватного інтересу у сфері, у якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. У свою чергу, реальний конфлікт інтересів визначається як суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Також зазначений вище документ визначає приватний інтерес як будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з

фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях [8]. Такі дефініції більш точно відображають зміст та суть явища.

Суб'єкт управління конфліктом інтересів завжди постає перед вибором: вступати чи не вступати в конфлікт інтересів (рис. 1).

Рис. 1. Вибір суб'єктом управління конфліктом інтересів поведінки під час виникнення відповідної ситуації

На схемі напівжирним шрифтом виділені незаконні форми поведінки. Приховування інформації про конфлікт інтересів, що виник так само, як і вступ у конфлікт інтересів, є незаконним. У законодавстві України передбачається відповідальність за такого роду порушення. Так, Кодексом України про адміністративні правопорушення встановлена відповідальність за порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів. Неповідомлення особою безпосереднього керівника у випадках, передбачених законом, про наявність конфлікту інтересів тягне за собою накладення штрафу від десяти до ста п'ятдесяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян [4]. Факти неповідомлення службовцями про конфлікт інтересів зумовлені

недостатньою обізнаністю чиновників щодо необхідності повідомлення керівництва про особисту зацікавленість під час виконання посадових обов'язків, яка може призвести до конфлікту інтересів.

Поширення практики повідомлення уповноважених суб'єктів відповідно до встановлених процедур є свідченням ефективності управління конфліктом інтересів. Саме тому створення й упровадження раціонального механізму управління конфліктом інтересів має сприяти збільшенню ефективності системи державної служби взагалі.

Вступ у конфлікт інтересів і, як наслідок, надання пріоритету особистим інтересам часто провокується невизначеністю середовища, у якому перебуває державний службовець. Якщо ж робоча роль чітко визначена посадовими інструкціями й орієнтована на конкретні очікувані результати, задоволеність службовців працею зростає. Власне фактор задоволеності результатами своєї роботи можна віднести до особистих інтересів, які не суперечать посадовим обов'язкам. Таким чином, чітко окреслені межі робочих ролей державних службовців дозволяють зменшити ризик імовірності виникнення ситуації конфлікту інтересів.

Модель поведінки, яку обирає державний службовець під час виникнення конфлікту інтересів, залежить від комплексу чинників морально-етичного та інституційного характеру: особистісні якості державного службовця; наявність інституційних обмежень; обізнаність службовця про діючі норми і правила; сформована традиція в поведінці (звичка).

Незважаючи на те що в українському законодавстві існує норма, згідно з якою службовець зобов'язаний попереджувати своє безпосереднє керівництво про потенційну і реальну загрозу конфлікту інтересів, пов'язану з виконанням його службових обов'язків, на практиці ця норма залишається декларативною, оскільки переважна більшість державних службовців не усвідомлює необхідності надавати такого роду інформацію. Здебільшого це відбувається тому, що в Україні відсутня система «невигідності» корупційної поведінки. Ця система повинна включати в себе досконалий набір санкцій і широкий інструментарій навчання, які сприятимуть усвідомленню посадовцями всіх рівнів необхідності декларування інформації щодо своїх інтересів, як матеріальних, так і нематеріальних. Подібна система є основою механізму управління конфліктом інтересів. Розробка дієвого механізму дозволить сформувати ефективну модель управління конфліктом інтересів на державній службі.

Під механізмом розуміють: 1) пристрій для передачі та перетворення рухів, що являє собою систему ланок, у якій рух однієї або декількох ланок викликає цілком певні рухи інших ланок системи.

Механізми бувають різними за призначенням і є основою більшості технічних пристроїв; 2) внутрішню будову, систему чого-небудь; 3) сукупність станів і процесів, з яких складається будь-яке явище [2, т. 29, с. 275]. Таким чином, механізм – це засіб перетворення процесу або явища.

Під управлінням розуміють цілеспрямований процес впливу на об'єкт із метою зміни його стану. Отже, управління конфліктом інтересів – цілеспрямований процес впливу на систему державної служби з метою запобігання, виявлення, вирішення та врегулювання конфлікту інтересів.

Таким чином, під механізмом управління конфліктом інтересів на державній службі будемо розуміти сукупність ланок, зміна яких викликає перетворення процесів виявлення, запобігання, вирішення та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі (рис. 2).

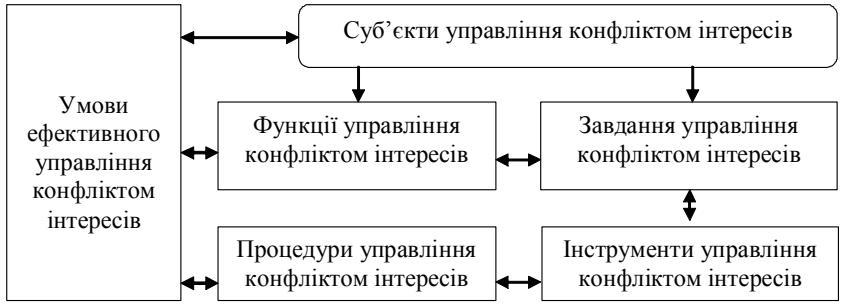


Рис. 2. Структурно-функціональна модель механізму управління конфліктом інтересів

Механізм управління конфліктом інтересів включає не тільки наведені в моделі елементи, але й прямі і зворотні зв'язки, відносини між ними.

До суб'єктів управління конфліктом інтересів на державній службі ми відносимо державного службовця, його безпосереднього начальника, державну установу, а також органи, діяльність яких спрямована на попередження, виявлення, дозвіл або врегулювання конфлікту інтересів.

До функцій управління конфліктом інтересів належать: запобігання; виявлення; вирішення; врегулювання, що вимагає залучення третіх осіб (комісії, начальника, суду та ін.); мінімізація негативних наслідків конфлікту інтересів.

До умов ефективного управління конфліктом інтересів належить: нетерпиме ставлення суспільства до вступу в конфлікт інтересів; гідні умови праці державних службовців; престиж державної служби;

розвиненість етики на державній службі.

Сукупність інституційних інструментів, що регулюють конфлікт інтересів, складається з таких елементів:

– нормативно-правове регулювання – офіційні документи, видані в установленому порядку, що встановлюють, змінюють або скасовують норми права;

– механізми саморегулювання – елементи службової етики, до яких належать: неформалізовані інститути культурного характеру; система документів, що мають рекомендаційний характер, наприклад етичні кодекси, у ряді випадків затверджені нормативними правовими актами, а частіше такі, що є документами, прийнятими професійною спільнотою державних службовців;

– організаційні механізми – різні структури та інститути, створені з метою управління конфліктом інтересів.

Запропонована модель безумовно потребує подальшого змістовного наповнення. Від цього буде залежати ефективність її роботи.

Отже, аналізуючи конфлікт як загальну категорію, ми з'ясували, що конфлікт є невід'ємним складником соціальних процесів і не слід розглядати його лише як деструктивне явище, адже досить часто він виконує сигнальну функцію і вказує на ключові проблеми, які потребують негайного вирішення. У ході аналізу також виявлені відмінні особливості конфліктів, які відбуваються на державній службі, і сформовано їх типологію стосовно суб'єктів конфлікту.

Вивчення природи конфлікту інтересів на державній службі дає підстави стверджувати, що в його основі лежить конфлікт ролей, властивих суб'єктам конфлікту інтересів. Цей факт пояснює як матеріальні, так і нематеріальні причини його виникнення.

Особливості управління конфліктом інтересів на державній службі обумовлюються специфікою даної сфери діяльності. Функції, процедури та інструменти для здійснення управління конфліктом інтересів не повинні вступати в колізію з функціями та завданнями інституту державної служби. Насамперед, ефективність управління конфліктом інтересів значною мірою залежить від вибору моделі поведінки суб'єкта управління цим явищем, адже він завжди має вибір – вступати в конфлікт інтересів чи не вступати.

Аналіз сутності явища конфлікту інтересів на державній службі та етапів його перебігу створює підґрунтя для формування структурно-функціональної моделі механізму управління цим явищем, подальше змістовне наповнення якої може стати полем для наступних наукових розвідок.

Упровадження ефективних механізмів управління конфліктом інтересів – один зі шляхів виведення інституту державної служби на

якісно новий рівень, адже зведення негативного впливу цього явища до мінімуму має сприяти підвищенню ефективності роботи інститутів державної влади.

Список використаних джерел

1. **Анцупов А. Я.** Словарь конфликтолога / А. Я. Анцупов, А. И. Шипилов. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2006. – 528 с.

2. **Большая** энциклопедия : в 62 т. – М. : ТЕРРА, 2006.

3. **Интеракционизм** // Психологический лексикон : энциклопед. словарь : в 6 т. / ред.-сост. Л. А. Карпенко ; под общ. ред. А. В. Петровского. – М. : ПЕР СЭ, 2006. – 176 с. – Режим доступа : vocabulary.ru/dictionary/852/word/interakcionizm.

4. **Кодекс** України про адміністративні правопорушення від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10.

5. **Козер Л.** Функции социального конфликта / Л. Козер ; пер. с англ. О. А. Назаровой. – М. : Идея-Пресс : Дом интеллектуальной книги, 2000. – 120 с.

6. **Конфликт** // Психологический лексикон : энциклопед. словарь : в 6 т. // ред.-сост. Л. А. Карпенко ; под общ. ред. А. В. Петровского. – М. : ПЕР СЭ, 2006. – 176 с. – Режим доступа : vocabulary.ru/dictionary/852/word/konflikt.

7. **Про засади** запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VI. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17.

8. **Про запобігання** корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.

9. **Чередниченко И. П.** Психология управления / И. П. Чередниченко, Н. В. Тельных. – Ростов н/Д. : Феникс, 2004. – 608 с. – (Сер. «Учебники для высшей школы»).

10. **Managing** Conflict of Interest in the Public Service. OECD Guide lines and Country Experiences // Offizielle Website der Organisation OECD better Policies for better Lives. – Access mode : www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf.

List of references

1. **Antsupov A. Ya.** Slovar konfliktologa / A. Ya. Antsupov, A. I. Shipilov. – 2-e izd. – SPb. : Piter, 2006. – 528 s.

2. **Bolshaya** entsiklopediya : v 62 t. – M. : TERRA, 2006.

3. **Interaktsionizm** // Psihologicheskiy leksikon : entsikloped. slovar : v 6 t. / red.-sost. L. A. Karpenko ; pod obsch. red. A. V. Petrovskogo. – M. : PER SE, 2006. – 176 s. – Rezhim dostupa : vocabulary.ru/dictionary/852/word/interakcionizm.

4. **Kodeks** Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia vid 7 hrud. 1984 r. № 8073-X. – Rezhym dostupu : zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10.

5. **Kozer L.** Funktsii sotsialnogo konflikta / L. Kozer ; per. s angl. O. A. Nazarovoy. – M. : Ideya-Press : Dom intellektualnoy knigi, 2000. – 120 s.

6. **Konflikt** // Psihologicheskiy leksikon : entsikloped. slovar : v 6 t. // red.-sost. L. A. Karpenko ; pod obsch. red. A. V. Petrovskogo. – M. : PER SE, 2006. – 176 s. – Rezhim dostupa : vocabulary.ru/dictionary/852/word/konflikt.

7. **Pro zasady** zapobihannia i protydii koruptsii : Zakon Ukrainy vid 7 kvit. 2011 r. № 3206-VI. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17.

8. **Pro zapobihannia** koruptsii : Zakon Ukrainy vid 14 zhovt. 2014 r. № 1700-VII. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.

9. **Cherednichenko I. P.** Psihologiya upravleniya / I. P. Cherednichenko, N. V. Telnyih. – Rostov n/D. : Feniks, 2004. – 608 s. – (Ser. «Uchebniki dlya vyisshey shkolyi»).

11. **Managing** Conflict of Interest in the Public Service. OECD Guide lines and Country Experiences // Offizielle Website der Organisation OECD better Policies for better Lives. – Access mode : www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf.

Надійшла до редколегії 12.12.14

УДК 35

Юрій АНГЕЛОВ
Національна академія державного управління при Президентові України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ОСОБЛИВІ УМОВИ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Розглядаються особливі умови державно-управлінської діяльності, пропонується авторська класифікація спеціальних та особливих умов діяльності посадових осіб. Досліджуються місце і роль особливих умов службової діяльності в процесі адміністративного реформування. Визначаються ознаки поняття «особливі умови» залежно від характеру діяльності органу публічної влади.

Ключові слова: державне управління, державна служба, службова діяльність, посадова особа, особливі умови.

***Юрий Ангелов*. Особые условия государственно-управленческой деятельности на региональном уровне**

Рассматриваются особые условия государственно-управленческой деятельности, предлагается авторская классификация специальных и особых условий деятельности должностных лиц. Исследуются место и роль особых условий служебной деятельности в процессе административного реформирования. Определяются признаки понятия «особые условия» в зависимости от характера деятельности органа публичной власти.

Ключевые слова: государственное управление, государственная служба, служебная деятельность, должностное лицо, особые условия.

***Yurii Angelov*. Special conditions of public administration activities at the regional level**

© Ангелов Ю. В., 2015

The special conditions of public administration activities are considered, the classification of special conditions of government officials is proposed. The role and place of the special conditions of performance for the process of administrative reform is investigated. The characteristics of the concept of special conditions depending on the nature of the activities of the public authority are determined.

Key words: public administration, public service, performance, official, special conditions.

Суспільне призначення державно-управлінської діяльності виявляється через державну службу як спеціалізований інститут сучасної демократичної, правової держави і полягає в забезпеченні ефективного здійснення завдань і функцій держави шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових повноважень в умовах дотримання приписів нормативно-правових актів відповідно до конституційного принципу публічності [4]. Саме від якісних показників сутності державної служби, визначення та дотримання особливих умов проходження такої служби залежить ефективність виконання законів, інших нормативно-правових актів, надання адміністративних послуг населенню, забезпечення реалізації повноважень найвищими посадовими особами. Головною особливістю сучасного реформування державно-службових відносин є розуміння необхідності перегляду насамперед умов проходження служби, а також структури, компетенції, відповідальності, цілей і процесів функціонування й розвитку інституту державної служби, чітке встановлення державою умов здійснення повноважень посадових осіб.

Саме тому актуалізується наукове дослідження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації цими інститутами сучасної держави положень конституції, законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо впровадження цілей, завдань і функцій держави, громадянського суспільства, надання послуг юридичним і фізичним особам, урахування соціальних та історичних джерел їх виникнення та тенденцій розвитку.

Реформування державно-управлінської діяльності зумовлено сучасними завданнями й функціями держави, переходом до інтегрованої системи публічного управління, яка базується на поєднанні державного управління з місцевим самоврядуванням, реорганізацією системи та структури органів виконавчої влади, якісною зміною функцій державного управління та формуванням високоефективного, професійного та стабільного апарату управління, спроможного якісно, кваліфіковано й чесно працювати, виконувати вимоги громадян і задовольняти їх потреби [1]. Як проблема вищого порядку реформування державного управління в Україні займає визначальне місце серед найголовніших проблем суспільного розвитку нашої

держави, що потребує вирішення й передбачає чітке розуміння ролі, завдань, функцій, структури органів державного управління, розподіл повноважень між центральною владою та органами місцевого самоврядування, створення належної нормативно-правової бази, а також розвиток системи державної служби в особливих умовах державотворення – інтегрованого впливу зовнішніх та внутрішніх факторів, системними суперечностями норм законодавства, що регулює державно-управлінську діяльність. Успішне розв'язання завдань, які стоять сьогодні перед державою в економічній, соціальній, виробничій та науковій сферах, значною мірою залежить саме від ефективності державного управління, здатності такої системи відповідати на загрози і виклики, що постали перед українською державою.

Вагомий внесок у дослідження проблем державного управління в контексті забезпечення умов державно-управлінської діяльності, визначення процедур та особливих умов діяльності зробили відомі вітчизняні й зарубіжні вчені. Проблеми детермінації умов службової діяльності досліджувались у контексті аналізу їх нормативно-правового регулювання державного управління (В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Баштанник, Н. Гончарук, С. Дубенко, Н. Нижник, В. Олуйко та ін.); теоретичного і методологічного аналізу державної служби (В. Князєв, В. Луговий, В. Майборода, В. Малиновський, П. Назимко, В. Сороко, І. Шпекторенко та ін.); професіоналізації державної служби як фактору впливу на державне управління (Н. Липовська, І. Нинюк, Л. Плаксій, А. Рачинський, В. Тимофієв, Ю. Шаров та ін.).

Теоретичну основу дослідження проблеми особливих умов у системі державно-управлінської діяльності доповнюють роботи таких науковців, як О. Антонова, Т. Василевська, Л. Пашко, А. Сіцінський, І. Хожило та ін. Але всебічно ця проблема до кінця не проаналізована. Аналіз вітчизняних публікацій з даної проблематики свідчить про наявність більш констатуючих положень щодо можливого поліпшення умов державно-управлінської діяльності та вдосконалення законодавства про державну службу в Україні, детермінації умов діяльності посадових осіб. Але цілий ряд питань залишається нерозкритим, окремі положення щодо статусу та процедур службової діяльності посадових осіб некритично сприймаються вченими або сприймаються в апріорному контексті.

Реалізація завдання реформування державно-управлінської діяльності потребує здійснення реформи в системі державної влади, основна мета якої – удосконалення системи відбору, кадрового потенціалу для системи державного управління за рахунок запровадження нових процедур атестації, призначення, просування в системі публічної служби, удосконалення системи підготовки, перепідготовки, підвищення фахового рівня державних службовців,

адже від кадрів державних службовців, їх професійної і ділової компетентності, нового мислення і вміння працювати в сучасних умовах залежить прийняття продуманих, обґрунтованих рішень і здатність реалізувати їх на практиці. Розгляд питань державотворення через проблематику особливостей статусу службовців державних органів та умов проходження державної служби спирається на визначення ролі держави та її призначення, встановлення критеріїв ефективності державно-управлінської діяльності, що передбачає відносно автономне функціонування інститутів громадянського суспільства, забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Організацію діяльності державних службовців у спрощеному вигляді можна називати державно-службовою, проте відповідно до конституційного призначення інституту державної служби та його ефективного функціонування в сучасній науці з точки зору завдань здійснення державно-правової реформи в Україні варто вживати поняття «державно-управлінська діяльність». Системні реформи, які відбуваються у сфері державного управління, вплинули на формалізацію особливих умов державно-управлінської діяльності – зміна функціонального призначення, трансформація «ідеології» управлінської діяльності й, відповідно, уточнення принципів, змісту та цілей управління. Метою статті є дослідження особливих умов державно-управлінської діяльності на регіональному рівні шляхом визначення структури, правового статусу та правосуб'єктності службових осіб як представників держави та державних органів, наділених державно-владними повноваженнями, необхідними для здійснення влади, вирішення питань щодо реалізації прав та законних інтересів громадян, забезпечення системності влади.

У дослідженні поняття особливих умов державно-управлінської діяльності будемо говорити про службову діяльність. При цьому, на нашу думку, слід виходити із поєднання таких факторів, як: компетенція посадової особи, коло підвідомчих службовій особі-керівнику (або загалом органу публічної влади) питань; завдання, які ставляться перед органом публічної влади у встановленому законом порядку; функції, покладені на орган влади; територіальна підпорядкованість органу; відповідальність. За таких підходів слід виділити напрями, пов'язані з визначенням та врегулюванням особливих умов діяльності: умови діяльності посадових осіб, безпосередньо спрямовані на виконання службових обов'язків; умови забезпечення виконання службовцем своїх обов'язків; особливі умови реалізації завдань і функцій, умови становлення механізму політичної лояльності в державно-управлінській діяльності.

До загальних умов виконання службових обов'язків державним службовцем належать: безпосередня участь у розгляді питань і

прийняття в межах своїх повноважень рішень, можливість одержувати від державних органів, підприємств, установ і організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до компетенції службовця; формалізація критеріїв оцінки якості роботи службовця, можливість просування по службі, а також організаційно-технічні умови, необхідні для виконання ним службових обов'язків. При цьому до особливих умов мають бути віднесені: вимоги до конкретної посадової особи виконувати певні функції – умови-критерії (оскільки за своєю сутністю посада в системі державної служби створюється, насамперед, для виконання службових обов'язків); можливості посадової особи діяти в ситуаціях, не визначених безпосередньо чинним законодавством; умови, що характеризуються підвищеними ризиками в межах реалізації владних повноважень.

Поняття «державний службовець» виникло на основі поняття «державна служба», визначеного як професійна діяльність осіб (ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу»), які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну платню за рахунок державних коштів. За таких обставин посадова особа – це громадянин України, який перебуває на службі та займає посаду в органах публічної влади, практично виконує завдання, пов'язані з функціями органу влади, та утримується за рахунок державних коштів. Саме тому поняття «посадова особа» є вужчим за поняття «державний службовець», тому що, по-перше, кожна посадова особа є державним службовцем, але не кожний державний службовець є посадовою особою, по-друге, державний службовець виконує практичні завдання, які встановлює посадова особа.

Особливі умови в первинному вигляді виникають як відповідь на дихотомію понять у системі державно-управлінської діяльності. Адже нормативно досить чітко розрізняються правові статуси державного службовця і посадової особи. Правовий статус посадової особи органу публічної влади заснований на статусі державного службовця, й перш за все відображаються особливі функції і повноваження щодо реалізації компетенції державного органу, а в статусі службовця – загальний юридичний зв'язок з органом публічної влади. Особливості цього спеціального статусу як об'єктивної основи особливих умов управлінської діяльності слід визначити як право здійснювати контрольну діяльність щодо реалізації прав і обов'язків підлеглих державних службовців. Саме контроль за законністю виконання управлінських рішень є тим елементом, який виділяє посадову особу серед інших державних службовців. З урахуванням цього положення варто визначити контрольну функцію посадової особи як особливу умову діяльності конкретної посадової особи, а не державного

службовця взагалі. Контроль дає можливість встановлювати відповідність діяльності підлеглих органів (державних службовців) вимогам закону та іншим нормативним актам, об'єктивно і всебічно відображати фактичний стан справ на підконтрольних місцях, виявляти позитивний досвід та недоліки в управлінських рішеннях, організації та стилі роботи органів управління й водночас – визначати керівником особливі умови діяльності для підлеглих службовців, якщо відсутні законодавчо встановлені умови діяльності.

Саме на таких засадах доцільно визначити два блоки формалізації особливих умов управлінської діяльності. По-перше, умови статусного характеру визначення поняття посадових осіб (й відповідно віднесення до цієї категорії певних осіб), займання встановленої нормативними актами посади (тимчасово або постійно) в органах публічної влади. У разі призначення на посаду службовець повинен прийняти присягу як беззаперечну умову перебування на службі. Така умова міститься, наприклад, у ст. 17 Закону України «Про державну службу», ч. 2 ст. 17 Закону України «Про міліцію» тощо. По-друге, особливі умови компетенційного характеру – наділення посадової особи від імені держави державно-владними повноваженнями, а також виконання посадових функцій згідно з функціями держави. Посадова особа повинна сама чітко дотримуватись тих вимог, які закріплені в наказах, розпорядженнях, інструкціях, положеннях та правилах (загального та відомчого характеру) [5], а також вимагати від своїх підлеглих чіткого виконання цих норм. По-третє, наявність у своєму підпорядкуванні державних службовців для посадової особи детермінує особливі умови комунікаційного характеру. Це надає посадовій особі право в процесі службової діяльності виконувати управлінські (керівні) функції щодо підлеглих шляхом видання адміністративних актів розпорядчого характеру, обов'язкових для виконання. По-четверте, особливі умови делікатного характеру – у вигляді «особливої» юридичної відповідальності посадової особи за протиправні дії.

Отже, поняття «посадова особа органу публічної влади» з огляду на особливі умови державно-управлінської діяльності слід визначити таким чином: це державний службовець, який займає визначену зовнішніми нормативно-правовими актами та внутрішніми нормативними актами посаду в системі органів влади, виконує посадові функції, насамперед функцію контролю, має у своєму підпорядкуванні службовців, наділений державно-владними повноваженнями, несе за їх невиконання або неналежне виконання юридичну відповідальність, має особливий характер процедури призначення та звільнення. Аналізуючи правовий статус посадової особи, зазначимо, що законодавець розглядає правовий статус через призму поняття «службовець у сфері публічної влади (публічний службовець) [3], але

інтерпретація цього поняття здається дуже узагальненою через те, що не містить конкретних відмінностей у проходженні служби особами, різними за своїм посадовим становищем та умовами проходження служби. У зв'язку з цим виникає потреба в розмежуванні службовців органів публічної влади на дві категорії: службові особи та посадові особи, залежно від особливих умов діяльності. Це положення випливає з того, що не кожна особа, яка є службовцем органу влади, виконує державно-владні повноваження, притаманні посадовим особам. На відміну від службових осіб, посадові особи мають підлеглих, службову діяльність яких вони контролюють. Діяльність посадових осіб спрямована на визначення напрямів та завдань, як для себе, так і для підлеглих. У свою чергу, службові особи вирішують більш конкретні завдання, які були встановлені посадовими особами, тобто особами «керівного складу». Необхідно підкреслити, що посадова особа – це специфічна категорія державних службовців, якій відповідає більш спеціальний (особливий) статус. У широкому значенні саме статус визначає особливі умови державно-управлінської діяльності. Адже в системі державної служби виокремлюють різні правові статуси посадових осіб, які відрізняються за категоріями і групами. Зокрема, виділяється загальний, особливий, спеціальний та індивідуальний статуси посадової особи, що обумовлює службову діяльність на встановлених законом принципах державної служби.

Процес удосконалення державного управління, державно-управлінської діяльності, державної служби, державно-службових відносин є безперервним, оскільки постійно розвиваються суспільні відносини, збагачується державна управлінська практика, постійними є трансформаційні процеси в системі і структурі державного (публічного) управління, ускладнюються та збільшуються ті завдання, які вирішуються державним апаратом та апаратом органів місцевого самоврядування [2, с. 294]. Таким чином, дослідження проблеми визначення особливих умов управлінської діяльності має здійснюватися в тісному зв'язку із завданнями, які вирішуються в науці державного управління. Адже реформаторські процеси в Україні органічно пов'язані з раціоналізацією правового забезпечення управління, стандартизації процедур адміністрування й водночас – диверсифікації засобів та способів державно-управлінської діяльності. Формування державної служби принципово нового типу (у контексті переходу до поняття «публічна служба) обумовлюється нагальністю адміністративної реформи в Україні, що дала б можливість відповідно до конституційних засад уточнити або навіть і змінити систему органів управління, спростити їх апарат, відмовитись від невластивих державі функцій, підвищити професіоналізм державних службовців, поліпшити їх матеріально-технічне забезпечення, сформувати систему

законодавства, яка б гарантувала ефективне здійснення адміністративним апаратом управлінських функцій, його перехід від командно-вольових до переважно правових методів і форм діяльності.

Виокремлення такого поняття, як «особливі умови діяльності» не є випадковим. Адже саме особливі умови дозволяють охарактеризувати посадових осіб як виокремлену групу державних службовців, оскільки не всі державні службовці уповноважені безпосередньо виконувати управлінські функції держави, наділені прерогативою здійснювати державну владу, представляти державу. Залежно від умов діяльності посадові особи являють собою групу державних службовців, відокремлену на основі особливостей їхнього статусу, що може бути охарактеризований як публічно-правовий, оскільки безпосередньо пов'язаний з реалізацією прерогатив державної влади, визначених законодавством переліком державно-владних повноважень. Отже, залежно від особливих умов посадових осіб державного апарату можна розділити на такі види: 1) особи, що безпосередньо виконують функції державної влади (вищі посадові особи, статус яких регулюється Конституцією України й окремими законами України, судді, прокурори); особи, що перебувають на службі в державних органах і їхньому апараті відповідно до Закону України «Про державну службу» та інших законодавчих актів про організацію і діяльність державних органів; особи, що займають керівні посади в органах управління державних установ і організацій; особи, що мають виборчий мандат.

За такого підходу особливі умови державно-управлінської діяльності в органах публічної влади полягають, по-перше, у правозабезпечувальному характері державно-управлінської діяльності; по-друге, у специфічних умовах функціонування системи державного (публічного) управління, таких як: єдиноначальність, службова дисципліна, визначені законом умови проходження служби; по-третє, у тому, що значна частина посадових осіб органів публічної влади мають статус представників влади (держави), які вповноважені застосувати заходи адміністративного примусу. По-четверте, сама діяльність органів публічної влади створює умови для реалізації їх функцій, прав і свобод громадян відповідно до концепту соціальної, правової держави.

Організаційно-правове вдосконалення державно-управлінської діяльності слід розглядати як створення і застосування ряду взаємопов'язаних законодавчих і нормативно-правових положень. При цьому варто вказати на той факт, що детерміновані як особливі умови перманентні зміни нормативно-правового регулювання такої діяльності на регіональному рівні є вторинними стосовно загальнодержавного процесу. Проте в сучасному процесі регіоналізації

управління мова може йти про первинність процедур та алгоритмів саме регіонального рівня, адже саме на рівні регіону формуються окремішні, не притаманні всьому суспільству суспільні відносини, у межах яких формалізуються регіональні моделі публічного управління. Структура правового регулювання державної служби в Україні має включати конституційні засади; законодавче регулювання, яким на державному рівні закріплюються питання статусу працівників державного апарату, порядку відбору осіб для зайняття державних посад, проходження і припинення служби, про особливості регулювання праці різних категорій державних службовців і захисту їх прав та інтересів державою, специфіки їх відповідальності тощо, що дозволяють виділити цю категорію працівників і надати їй необхідний соціально-правовий статус; нормативне регулювання державної служби, яке виконується на рівні постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, актів інших органів, уповноважених на це законодавчо. Важливе місце в такій класифікації займають особливі умови службової діяльності. Адже сучасна практика суспільного розвитку висунула на перший план проблеми становлення й розвитку державної служби, відповідно до яких можуть бути уточнені особливі умови службової діяльності.

Реформування будь-яких інституцій чи суспільних явищ не може мати остаточного й закінченого характеру. Розвиваються й виникають нові суспільні відносини, з'являються нові рішення певних проблем, змінюється соціально-політична, економічна ситуація, а відповідно змінюються форми, методи, підходи до їх розв'язання. Це стосується і державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, оскільки ці види службової діяльності є основою побудови державних інституцій, державності в цілому.

Список використаних джерел

1. **Баштанник В.** Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія / В. В. Баштанник. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 390 с.

2. **Битяк Ю. П.** Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Битяк Ю. П. – Х. : Право, 2005. – 304 с.

3. **Державне** управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / кол. авт. за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Л. : Львів. політехніка, 2002. – 352 с.

4. **Конституція** України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5. **Про Концепцію** розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20 лют. 2006 р. № 140/2006. – Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.

List of references

1. **Bashtannyk V.** Transformatsiia derzhavnoho upravlinnia v konteksti yevropeiskykh intehratsiinykh protsesiv : monohrafiia / V. V. Bashtannyk. – D. : DRIDU NADU, 2010. – 390 s.

2. **Bytiak Yu. P.** Derzhavna sluzhba v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady : monohrafiia / Bytiak Yu. P. – Kh. : Pravo, 2005. – 304 s.

3.**Derzhavne** upravlinnia v Ukraini: naukovi, pravovi, kadrovi ta orhanizatsiini zasady : navch. posib. / kol. avt. za zah. red. N. R. Nyzhnyk, V. M. Oluika. – L. : Lviv. politekhnika, 2002. – 352 s.

4. **Konstytutsiia** Ukrainy : pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 cherv. 1996r. // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1996. – № 30. – St. 141.

5. **Pro Kontseptsiiu** rozvytku zakonodavstva pro derzhavnu sluzhbu v Ukraini : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 20 liut. 2006 r. № 140/2006. – Rezhym dostupu : www.portal.rada.gov.ua.

Надійшла до редколегії 11.03.15

УДК 35.082.4:35.088.6(100)

Олександр ТЕРЕНТЬЄВ
Національна академія державного управління при Президентові України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ПРОФЕСІЙНИЙ ПРОСТІР ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ,ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ В УКРАЇНІ

На основі авторського визначення поняття та структури професійного простору державної служби розробляються концептуальні положення стосовно управління ним, а також практичних напрямів удосконалення означеного простору. Пропонуються критерії розвитку професійного простору державної служби.

Ключові слова: професійний простір державної служби, професійне середовище державної служби, управління професійним простором державної служби.

Александр Терентьев. **Профессиональное пространство государственной службы: определение понятия, основы управления и направления усовершенствования в Украине**

На основе авторского определения понятия и структуры профессионального пространства государственной службы разрабатываются концептуальные положения относительно управления им, а также практических направлений по усовершенствованию указанного пространства. Предлагаются критерии развития

© Терентьєв О. М., 2015

профессионального пространства государственной службы.

Ключевые слова: профессиональное пространство государственной службы, профессиональная среда государственной службы, управление профессиональным пространством государственной службы.

Oleksandr Terentjev. **Professional space of civil service: definition of the concept, fundamentals of management and directions of perfection in Ukraine**

The conceptual principles regarding the management as well as practical ways to improve the mentioned space are developed on the base of the author's definition of space and structure of professional civil service. Professional development criteria of civil service space are offered.

Key words: civil service professional space, civil service professional environment, civil service professional environment management.

Актуальність теми дослідження обумовлена декількома обставинами. В умовах цивілізаційних процесів глобалізації істотно зростає соціальна ціна професійної управлінської діяльності, посилюється взаємозв'язок суспільства й держави, що докорінно змінює її місце і роль у системі державного управління. Держава як соціальний інститут і суб'єкт управління під тиском зовнішнього середовища змушена зазнавати принципових змін. Докорінні перетворення повинні відбуватися і у внутрішньоорганізаційних відносинах публічної служби, яка має професійно виконувати соціальні функції держави. Об'єктивно необхідним стає формування й розвиток системи м'якого, опосередкованого управління соціальними процесами, що відбуваються в професійному просторі державної служби. В умовах реформування системи державного управління в Україні все більш очевидним стає той факт, що професійна управлінська діяльність державної служби не відповідає соціальним параметрам. Унаслідок цього в основу модернізації державної служби України об'єктивно закладена ідея цільової переорієнтації діяльності всієї її системи за принципами соціальної ефективності та відповідальності перед суспільством.

Для вирішення проблемної ситуації в цій сфері необхідний новий інтегративний підхід до об'єкта управління. Таким об'єктом управління є професійний простір державної служби, здатний прискорювати або сповільнювати процеси професійного становлення службовців, підвищувати або знижувати ефективність прийнятих управлінських рішень. Реформа державної служби, зокрема, має знайти свою конкретизацію у формуванні соціально-управлінської складової його діяльності і, перш за все, у формуванні соціально орієнтованого, професійного за своїм характером професійного простору.

За всієї різноманітності та численності наукових робіт з проблем державної служби її професійний простір як соціальний феномен не був предметом фундаментального дослідження, що пов'язано як зі

складністю самого явища, так і з не розробленістю понять «професійний простір» та «професійне середовище». Проблеми професійного середовища державної служби досліджені в наукових працях Л. В. Лежніної, В. А. Мальцева, Г. В. Руденко, С. О. Тихоніної, І. В. Шпекторенка, а різні аспекти державної служби як професії – у наукових працях О. В. Антонової, Т. Е. Василевської, Н. Т. Гончарук, Н. М. Драгомирецької, Т. І. Пахомової, С. М. Серьогіна, Н. А. Липовської, С. К. Хаджирадєвої, І. І. Хожило, І. І. Шпітуна, А. О. Деркача, О. І. Турчинова, В. Л. Романова, К. В. Дахно. Вагомий внесок у дослідження фундаментальних основ просторового підходу в науці зробили О. О. Богданов, К. Левін. Проблеми соціального простору, його взаємодії з іншими просторами та середовищами розглядали Д. Л. Агранат, М. Л. Баграмянц, Л. І. Божович, В. Г. Виноградський, І. К. Джерелієвська, Г. Є. Зборовський, О. Є. Ніколаєва, Г. І. Осадча, Т. О. Прокопенко, Г. В. Мірзоян, Л. М. Мітіна, В. Б. Устьянцев, В. Г. Черніков, С. А. Шавель; західні вчені П. Сорокін, П. Бурдьє, Т. Парсонс, Н. Луман, Н. Еліас. Теоретичні та практичні аспекти формування особистого та робочого простору організації досліджували Д. Л. Андерсон, М. С. Андерсон, А.-С. Г. Антоніо, Дж. М. Брайсон, Л. Бренхем, Ш. С. Вейсман, Х. Гуд, Р. Б. Кейгл, Б. С. Кросбі, К. Л. Купер, Дж. Френд, Н. Форстер, Л. Б. Харт, А. Хіклін, Д. Янкович.

Проблема структури, теоретичних основ формування та критеріїв розвитку професійного простору державної служби в сучасному суспільстві як самостійна проблема у відомих нам джерелах не досліджувались. Актуальними залишаються питання внутрішньої побудови професійного простору, визначення його характеристик, теоретичних та практичних аспектів управління професійним простором державної служби.

Мета статті – визначити поняття «професійний простір», його побудову, основи управління та напрями вдосконалення професійного простору державної служби в Україні.

На основі використання методології соціального простору встановлено, що професійний простір є особливою формою суспільного та професійного буття, багатовимірною системою соціальних координат, комплексним соціальним об'єктом, підпростором, складовою соціального простору, простором прояву та відтворення професійних відносин певного змісту та якості, побудованого на принципах диференціації і розподілу, сформованого сукупністю властивостей суб'єктів простору. Це – простір життєвого світу людини, деякий фрагмент позначення фізичного простору-часу в професійному житті людини. Це – олюднена категорія, поле взаємодій, подій, професійних (соціально-професійних) змін, що

виражає специфіку організації професійного життя та існує як загальна професійна форма інтеграції, як сукупність конкретних умов життєдіяльності людини в професійній сфері [1; 2].

Основними методологічними підходами до інтерпретації професійного простору є переважно системний, просторовий, суб'єктний та комунікативний, які в більшості випадків поєднують один одного. Отже, *професійний простір державної служби* – це сукупність властивостей професії, що обумовлює пристосованість та включеність особистості до реалізації особистих та професійних цілей насамперед в аспекті формування й розвитку її соціальних, психічних, фізичних та професійно важливих якостей, визначається соціальними параметрами та нормативно-правовими умовами професійної діяльності державного службовця.

Складовими професійного простору державної служби визначено такі підпростори: нормативно-правовий; інституційний (організаційно-технологічний (організаційний простір, професійне середовище державного органу)); мотиваційний; просторово-стратифікаційний (життєвий, простір життєдіяльності, кар'єрний, службовий тощо); підпростір «комунікативна та культурна сфери»; підпростори різних настанов, орієнтацій та компетентності персоналу. Конструюючи професійний простір державної служби, вищі керівники державної служби України повинні розуміти його як антропогенний та антропоцентричний, багатовимірний, побудований на принципах диференціації і розподілу, сформований сукупністю властивостей простір, як поле об'єктів та суб'єктів державної служби або сукупність об'єктивних стосунків означених об'єктів та суб'єктів. І на цій основі керівникам слід будувати систему відносин, об'єктивних зв'язків між суб'єктами самого інституту – державними службовцями та державною службою, з одного боку, та іншими суб'єктами (держава, громадські організації, споживачі послуг та ін.) – з іншого.

Завдяки аналізу нормативно-правових основ сучасного професійного простору державної служби України встановлено порушення його антропоцентричності. Не використовуються можливості кадрових переміщень, стажувань з метою вдосконалення професійно важливих якостей державних службовців та їхнього професійного досвіду. Зовнішнє мотивування діяльності не отримало належної реалізації головним чином через брак політичної волі та хронічне недофінансування державної служби. На практиці не завжди зберігається можливість дотримання пріоритету людських прав та інтересів над інтересами державної служби, державного органу або його керівництва. Не створені надійні механізми дотримання принципу професіоналізму, позапартійності та деполітизації на державній службі. За керівниками державних органів зберігається

вирішальний вплив на кадрові питання, що відкриває шлях до зловживань, непотизму, непрозорості, суб'єктивності, протекціонізму та корупції. Відбувається нехтування професійними якостями в роботі з кадрами, спостерігається стабільно велика плинність кадрів. Професійний простір державної служби України не сприяє формуванню достатнього обсягу просторово-стратифікаційного підпростору державної служби. Формування професійного простору здійснюється з недостатнім урахуванням детермінант розвитку соціального простору [4].

На підставі концептуальних засад конструювання та емпіричного оцінювання професійного простору державної служби України запропоновано критерії його розвитку: складність (багатовимірність) та структурованість; обсяг; глибина; щільність; динамічність; змінність; процесуальність (має протяжність у часі); соціальна цінність (значущість).

Управління професійним простором державної служби – це управління сукупністю конкретних умов професійної діяльності, що визначають рівень взаємодії державних службовців з державною службою, характер регулювання професійних процесів і явищ, міру самореалізації та розвитку людини в ній. Процес циклу управління професійним простором державної служби є циклічним, тобто таким, що повторюється (цикли змінюються один за іншим), безперервним (завершується один і починається інший цикл), стійким (схема циклу управління не змінюється), необхідним (немає іншого способу цілеспрямованого управління в соціальних системах) [3]. Отже, цикл управління має всі ознаки закономірності. Процес управління професійним простором державної служби складається з основних функцій: планування, організації, мотивації, контролю – та додаткових: комунікативної (інформаційної), розвивальної, прийняття рішень (координуючої). Об'єктом управління в означеному процесі є професійний простір державної служби.

У процесі управління професійним простором державної служби важливими є інституційні (організаційно-технологічні) аспекти означеного управління в умовах державного органу. *Професійне середовище державного органу* – цілісність соціальних відносин учасників професійної діяльності, обумовлена наочно спрямованим характером їх взаємодії, сукупність компонентів соціальної організації державних органів, ціннісно-нормативна основа, що впливають на результативність їх діяльності, а також на рівень і спрямованість професійної самореалізації особистого потенціалу персоналу органів державної влади. У межах цих відносин формується професійний порядок, умови професійної діяльності та професійної самореалізації працівників. Встановлено, що професійне середовище державних

органів – це інституційний підпростір професійного середовища, основні взаємопов'язані функції якого (адаптаційна, функція соціальної інтеграції, інформаційна, мотиваційно-стимулююча) реалізуються в процесі конкретної професійної діяльності керівників державних органів та служб персоналу.

Для вдосконалення управління професійним простором державної служби України запропоновано відродити систему професійної орієнтації молоді. Реформування державного управління в Україні змінює роль професійного середовища державних органів, сучасних керівників державної служби та керівників державних органів. Це вимагає відмови від формалізованих стосунків у процесі формування та функціонування професійних середовищ державних органів, під час аналізу та формування нової інформації, знань і професійного досвіду, до стратегічного розвитку організацій та їх персоналу на основі неформальних та гнучких систем, заснованих на розвиткові комунікацій, міжособистісних стосунків і взаємовідносин. Існуючі уявлення про професіоналізм у сучасних умовах повинні відповідати соціальним параметрам, соціальному замовленню. Є можливим використання компонентів стратегії управління персоналом, «моделі, що навчає», для вирішення проблеми нераціонального використання можливостей професійно підготовлених кадрів державної служби. Реалізація означеної моделі вимагає від керівників державних органів нових компетенцій у процесі реалізації функцій професійного середовища державного органу, відповідальності, позавідомчого, громадського контролю за їхньою діяльністю.

Важливою умовою раціонального використання потенціалу керівних кадрів є встановлення зв'язку між отриманою кваліфікацією та професійною оцінкою, матеріальним і моральним стимулюванням та вдосконаленням їхнього професійного рівня; одночасно слід створювати нормативно-правові, інституційні (організаційні), мотиваційні, ціннісно-настановні, культурні та інші передумови професійної активізації державних службовців.

На основі отриманих результатів дослідження пропонуємо ряд практичних рекомендацій, розрахованих на вдосконалення нормативно-правової бази з проходження державної служби в Україні:

– у ст. 20 «Вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби» проекту Закону України «Про державну службу» (редакція станом на 16 лютого 2015 р.) передбачити оцінювання не тільки професійної компетентності, а й розуміння кандидатом принципів державної служби як ціннісних настанов. У цій же статті зафіксувати необхідність під час добору на державну службу прогнозування поведінських якостей, ініціативності кандидата та

його здатності підкорятися досить жорстким обмеженням та стандартам професійної поведінки в межах відносної (тобто початкової) професійної придатності. У статті також відобразити норму, що культура обміну професійною компетентністю та професійним досвідом у державному органі розуміються як ціннісна настанова. У ст. 46 «Підвищення професійної компетентності державного службовця» закону (п. 4) передбачити можливість підвищення професійної компетентності державним службовцем за власною ініціативою;

– на зміну п. 2.3 Типового порядку оцінювання результатів службової діяльності державних службовців (наказ Нацдержслужби України від 5 березня 2012 р. № 46) оцінюванню підлягатимуть не тільки результати службової діяльності державних службовців, а й особисті та професійні переваги працівника як спеціаліста; можливості вдосконалення роботи; професійна задоволеність та позитивне ставлення до роботи; додаткові професійні потреби. Усі керівники, які працюють на державній службі України, повинні підлягати оцінюванню;

– внести до Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців (наказ Нацдержслужби України від 13 вересня 2011 р. № 11) такі зміни: до п. 3 типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (директор департаменту, заступник директора департаменту, заступник директора департаменту – начальник відділу, начальник самостійного управління (самостійного відділу), заступник начальника самостійного управління – начальник відділу, начальник управління в складі департаменту, відділу в складі управління (завідувач сектору в складі самостійного відділу), заступник начальника управління в складі департаменту, відділу в складі управління, начальник відділу у складі департаменту, відділу в складі самостійного управління (завідувач сектору у складі департаменту, самостійного управління та самостійного відділу). У розділ «Завдання, обов'язки та повноваження» означених вище посад додати таке: комплексно поєднувати в процесі управління нормативно-правові, інституційні, просторово-стратифікаційні та ціннісні й особистісні фактори у процесі професіоналізації кадрів державної служби. Аналогічну посадову компетенцію закріпити у п. III «Керівник служби персоналу» Положення про службу персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату, затвердженим Наказом Національного агентства України з питань державної служби № 45 від 5 березня 2012 р.

Список використаних джерел

1. **Бурдье П.** Социология политики : пер. с фр. / П. Бурдье / сост., общ. ред. и предисл. Н. А. Шматко. – М. : Socio-Logos, 1993. – 336 с.

2. **Виноградский В. Г.** Социальная организация пространства / В. Г. Виноградский // Философско-социологический анализ. – М. : Наука, 1988. – 187 с.

3. **Зборовский Г. Е.** Пространство и время как формы соціального бытия / Г. Е. Зборовский ; [отв. за вып. В. М. Семенов] ; Свердл. юрид. ин-т. – Свердловск, 1974. – 222 с.

4. **Липовська Н. А.** Соціально-просторові детермінанти розвитку громадянського суспільства в Україні / Н. А. Липовська // Публічне управління: теорія та практика : наук. зб. ; журнал Асоціації докторів наук з державного управління. – 2009. – № 1. – С. 141 – 148.

List of references

1. **Burde P.** Sotsiologiya politiki : per. s fr. / P. Burde / sost., obsch. red. i predisl. N. A. Shmatko. – M. : Socio-Logos, 1993. – 336 s.

2. **Vinogradskiy V. G.** Sotsialnaya organizatsiya prostranstva / V. G. Vinogradskiy // Filosofsko-sotsiologicheskiy analiz. – M. : Nauka, 1988. – 187 s.

3. **Zborovskiy G. E.** Prostranstvo i vremya kak formyi sotsIalnogo byitiya / G. E. Zborovskiy ; [otv. za vyip. V. M. Semenov] ; Sverdl. yurid. in-t. – Sverdlovsk, 1974. – 222 s.

4. **Lypovska N. A.** Sotsialno-prostorovi determinanty rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini / N. A. Lypovska // Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka : nauk. zb. ; zhurnal Asotsiatsii doktoriv nauk z derzhavnoho upravlinnia. – 2009. – № 1. – S. 141 – 148.

Надійшла до редколегії 20.03.15

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352

Наталія ШПОРТЮК
Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ МУНІЦИПАЛЬНИМИ УТВОРЕННЯМИ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Висвітлюються особливості концептуальних підходів європейських фахівців з державного управління до теоретичного обґрунтування подальшого процесу локальної демократії в країнах ЄС. Розглядаються можливості екстраполяції здобутків європейської муніципальної науки з даної проблеми до наукових розробок вітчизняних учених стосовно побудови локальної демократії в Україні з огляду на курс нашої держави до членства в ЄС.

Ключові слова: місцеве самоврядування, локальна демократія, муніципальна наука, теорія управління муніципалітетами.

***Наталия Шпортюк*. Теоретические подходы к организации управления муниципальными образованиями в странах Европейского Союза**

Освещаются особенности концептуальных подходов европейских специалистов по государственному управлению к теоретическому обоснованию дальнейшего процесса локальной демократии в странах ЕС. Рассматривается возможность экстраполяции достижений европейской муниципальной науки по данной проблеме в научные разработки отечественных ученых по построению локальной демократии в Украине с учетом курса нашего государства на членство в ЕС.

Ключевые слова: местное самоуправление, локальная демократия, муниципальная наука, теория управления муниципалитетами.

© Шпортюк Н. Л., 2015

***Nataliia Shportiuk*. Theoretical approaches to management municipal formation in the European Union**

The features of the conceptual approaches of European experts on municipal law and administration to the scientific substantiation of further development and standardization of a local government in EU outlines. The possibilities of extrapolation of the acquits municipal science on this issue to the scientific development of domestic scientists on building local democracy in Ukraine in view of the course of our country to join the EU are considered.

Key words: local government, local democracy, municipal science, control theory municipalities.

У всіх сучасних державах місцеве самоврядування розглядається як найважливіша складова частина системи громадського управління, доповнення та противага управлінню центру, свідоцтво демократії і плюралізму в суспільстві. Зниження ролі і значення місцевого самоврядування розглядається в демократичному суспільстві як симптом тоталітаризму. Завдяки науковому підходу до місцевого самоврядування в ЄС, на вступ до якого прагне Україна, в основу розвитку самоврядування, або локальної демократії, була покладена відома державницька концепція. Її зміст на рівні пересічних громадян будь-якої країни ЄС відображено в електронній енциклопедії «Вікіпедія». Там зафіксовано таке: місцеве самоврядування є однією з форм державного управління, яка в більшості випадків існує на найнижчому рівні адміністрації в межах даної держави. Цей термін використовується для контрасту з управлінням на державному рівні... Місцеві органи влади в цілому діють у межах повноважень, делегованих їм законодавством або директивами вищого рівня влади. У федеративних державах місцеве самоврядування, як правило, долучається до третього (або іноді четвертого) рівня державного управління, тоді в унітарних державах місцеве самоврядування відповідає другому або третьому рівням державного управління, причому маючи більш великі повноваження, ніж адміністративні підрозділи відповідного рівня.

Проблеми організації управління муніципальними утвореннями на рівні органів локальної демократії відображені в працях європейських фахівців Р. Давида, Ж.-П. Жакке і К. Жоффре-Спінози. Цікавий підхід до цієї тематики запропонували російські вчені Г. Барабашев, В. Євдокимов, Р. Енгібарян, А. Захаров, О. Кабаков, І. Казанцев і Я. Старцев. Ці проблеми відображені і в працях таких вітчизняних фахівців, як В. Лісничий, В. Прошко, Ю. Шемшученко та ін. Однак їх здобутки в цій галузі наукового осягнення організації муніципального управління в країнах ЄС потребують подальшого розвитку.

Метою статті є аналіз теоретичних засад управління місцевими справами в країнах ЄС.

Слід зазначити, що питання про муніципальну автономію є ключовим питанням державної адміністрації та управління. Органи місцевого самоврядування суттєво різняться в різних країнах, і навіть там, де існують аналогічні механізми, термінологія стосовно цих органів різниться. Народні назви для місцевих органів самоврядування такі: штат, провінція, регіон, департамент, волость, повіт, район, місто, селище, муніципалітет, шир, село [9].

Не заперечуючи переваги державницької концепції місцевого самоврядування, підкреслимо, що в демократичному суспільстві воно базується на трьох основних принципах: 1) реалізації права на місцеве самоврядування; 2) використанні влади загальної компетенції; 3) застосуванні принципу субсидіарності.

Місцеве самоврядування є обов'язковим елементом конституційного ладу будь-якої країни та полягає у праві населення самостійно й під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення. Визнання місцевого самоврядування як однієї з основ конституційного ладу передбачає установлення децентралізованої системи управління, форми організації влади на місцях, яка забезпечує самостійне рішення громадянами питань місцевого життя з урахуванням історичних та місцевих традицій [2, с. 478].

Місцеве самоврядування як спосіб здійснення народом належної йому влади, як показник ступеня демократії, як засіб поліпшення якості життя населення має такі основні ознаки: 1) організаційна та економічна відособленість територіального утворення і його органів у системі управління суспільством; 2) необхідність погодження своєї діяльності при прийнятті рішень тільки із законодавством; 3) гарантії від будь-якого втручання ззовні.

Сучасний стан справ в Україні вимагає від державної влади врахування особливого важеля захисту від тенденцій сепаратизму, притаманним певним політичним силам на місцевому рівні. Цей захист забезпечує поряд з іншими факторами слідування принципу, відповідно до якого у всіх країнах світу локальна демократія розвивається лише в руслі єдиної загальнодержавної політики (соціально-економічної, культурної, освітньої, екологічної та ін.). Однак навіть за умови реалізації загальнодержавних функцій з управління загальнодержавними справами важливо звернути увагу на необхідність усілякого розвитку місцевого управління, особливо муніципального.

Як відомо, управління – це функція організованих систем різної природи (біологічних, технічних, соціальних), що забезпечує їх цілісність, тобто досягнення поставлених перед ними завдань, збереження їх структури, підтримання належного режиму їх діяльності, взаємодії внутрішньосистемного і міжсистемного. При цьому складність і різноманітність управлінської діяльності дозволяє виділити до

вісімдесяти видів управління: державне, соціальне, оперативне, ситуаційне, наукове, емпіричне та ін. Нас найбільше цікавить муніципальне управління – діяльність органів місцевого самоврядування, спрямована на задоволення суспільних інтересів місцевого населення.

Відомо, що європейська локальна демократія передбачає можливість участі всього населення в процесі вироблення та прийняття рішень з усіх основних питань життєдіяльності, у контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування [9]. Цього прагне й Україна, курс якої на вступ до ЄС є незмінним. Реалізація ж цього курсу вимагає виборності органів місцевої влади на широкій демократичній основі, регулярної змінюваності складу апарату управління, відповідальності органів місцевого самоврядування в межах своєї компетенції власними ресурсами перед населенням, державою, перед господарськими структурами.

Сучасному рівню розвитку місцевого самоврядування в демократичних і правових державах ЄС незалежно від їх національної специфіки притаманні певні характеристики, що потребує врахування цього фактору в законодавстві України про місцеве самоврядування та практичної реалізації таких вимог. Ними є:

1) демократичний контроль обраних на місцевому рівні представників, що утворюють колективний представницький орган;

2) надання органам місцевого самоврядування статусу юридичної особи;

3) наявність в органів місцевого самоврядування права на встановлення місцевих податків;

4) існування чітко окреслених територіальних кордонів між муніципальними утвореннями;

5) функціонування постійного управлінського апарату, що складається з місцевих державних службовців;

6) багатофункціональна сфера компетенції самоврядних органів, що діють в інтересах місцевого населення.

У більшості західноєвропейських країн місцева влада має владні повноваження загальної компетенції, тобто право діяти в інтересах місцевої громади. При цьому таке право за органами локальної демократії законодавчо не закріплено, адже в органів управління територіальними громадами є влада широкого спектра. До неї додаються обов'язки загальнонаціонального рівня, які не в змозі вирішувати центральні органи влади на місцевому рівні. Така широка влада органів локальної демократії не шкодить державам ЄС, оскільки на практиці майже вся частина їх діяльності – забезпечення суспільних послуг відповідно до обов'язків посадовців самоврядних структур.

Конституційний устрій країн ЄС у будь-якому випадку передбачає самокерованість місцевої влади, що має відповідати на соціальні запити

членів територіальних громад. Уся ця матриця відносин між органами політичної влади й органами місцевого самоврядування в країнах ЄС передбачає застосування на практиці принципу субсидіарності.

Відомо, що місцеве самоврядування у країнах Західної Європи набуло сучасного демократичного характеру лише після закінчення Другої світової війни. Зазначений процес має позитивні наслідки всупереч намаганням посадовців самоврядування активно використовувати місцеві органи влади як додатковий інструмент розвитку загальнодержавної системи управління. Така політика згладжується у країнах ЄС застосуванням нового принципу інституціональної організації держави й суспільства – принципу субсидіарності [4, с. 46; 8]. Він заснований на тому, що більш високий рівень управління передбачає для відповідних йому державних урядовців певні можливості щодо втручання в дії урядовців більш низького рівня владно-виконавчої діяльності лише в тому разі, коли останні не спроможні самостійно здійснювати ефективне управління справами суспільства. Безпосереднє застосування принципу субсидіарності передбачає необхідність обов'язкового врахування його практичних наслідків щодо розподілу повноважень.

Субсидіарність визнали в країнах ЄС передусім тому, що однією з важливих характеристик місцевого управління кожної країни є наявність одного з декількох рівнів такого управління. Зрозуміло, що єдиний рівень місцевого управління має свої привабливі сторони. Завдяки йому можливе визначення всебічних та інтегрованих цілей і політики з урахуванням спектра місцевих потреб і визначення пріоритетів; значно полегшується координація, інтеграція та ефективність діяльності посадовців місцевої влади; забезпечується велика гнучкість в управлінні ресурсами; краще представлені інтереси жителів перед центральним урядом; наявні більші можливості для залучення сильних кандидатів для боротьби за політичні та адміністративні посади. Однак єдиний рівень місцевого управління в ЄС зустрічається рідко. Повною мірою така структура місцевого управління існує лише в трьох країнах: Ісландії та Люксембурзі, де загальна чисельність населення менша, ніж у багатьох адміністративно-територіальних одиницях інших країн, а також у Фінляндії, де є спільні координаційні інститути спеціального призначення, а на рівні провінцій діють призначені центром чиновники.

Одиниці адміністративно-територіального поділу в більшості випадків збігаються з так званими територіальними колективами, де населення обирає власні представницькі органи. Така ситуація притаманна для унітарних держав. Множинність рівнів управління є звичайною для держав з федеративним устроєм. Там існують дворівневі (регіон і муніципалітет), трирівневі (регіон, графство (область),

муніципалітет) і чотирирівневі структури управління (у такому випадку до трьох рівнів управління місцевими справами додають рівень села чи парафії). Серед факторів, що впливають на кількість рівнів, а також на кількість і розміри проміжних утворень, найбільш очевидними є: географічні розміри країни; чисельність населення, кількість базових утворень і ступінь централізації [1, с. 13].

Основним аргументом на користь багаторівневої системи місцевого управління є необхідність збереження якомога більш наближеного до пересічних громадян базового рівня місцевого управління. Це визначається збільшенням джерела ресурсів для надання послуг, що з найбільшою ефективністю можливо саме на проміжному рівні, адже це дозволяє залучити більш висококваліфікованих фахівців і великі капіталовкладення з урахуванням специфіки місцевих умов [7, с. 183].

Одним із головних критеріїв ефективності тієї чи іншої моделі рівнів місцевого самоврядування у країнах ЄС є її фінансова спроможність. Як показує практика, населення все більше апелює до органів державної влади, оскільки муніципалітети не в змозі вирішити належним чином місцеві проблеми через відсутність потрібних ресурсів. Це шкодить місцевому самоврядуванню, оскільки призводить до посилення фінансової залежності муніципальних органів від державного бюджету. Більшою мірою ця залежність виявляється в таких країнах, як Італія, Ірландія, Нідерланди, де доходи від місцевих податків становлять менше ніж 10 % усіх ресурсів місцевих бюджетів.

Зрозуміло, що така ситуація з рівнями місцевої влади в країнах ЄС потребує теоретичного обґрунтування даної проблеми з урахуванням історичних особливостей виникнення локальної демократії в кожній європейській країні. За таких умов сучасна теорія і практика державотворення в країнах ЄС, де центральна влада і місцева (муніципальна) влада мають діяти разом, дозволяє виділити існування таких макросистем місцевого управління: британської, романської, германської і скандинавської. Аналіз особливостей кожної моделі потребує пильної уваги до таких факторів: 1) функції інститутів центральної влади; 2) характер відносин між центральною владою і місцевими органами; 3) структура національних правових систем; 4) особливості національної економіки і культури.

Серед указаних факторів особливу увагу дослідників проблем організації управління справами місцевих співтовариств громадян країн ЄС має привертати правовий фактор. Відповідно до його впливу, природним способом раціоналізації та систематизації різних моделей управління місцевими справами в країнах ЄС є їх об'єднання у великі групи на основі використання засобів правового регулювання проблеми. За таких умов основна увага повинна приділятися таким питанням: 1) місце органів місцевої влади в системі публічного

управління; 2) взаємини місцевих органів влади з державою і суспільством.

Більшість дослідників зазначеної проблеми впевнені, що в країнах ЄС діють лише дві макросистеми місцевого управління, які відповідають двом основним правовим сім'ям світу – англосаксонській (острівній) та романо-германській (континентальній). Англосаксонська правова сім'я формувалася на базі норм звичаєвого права та судової процедури. В Європі її дія охоплює терени Великобританії та Ірландії. Ця правова сім'я закріпила правила, відповідно до яких представницькі органи місцевого управління формально є автономними одиницями, що функціонують у межах наданих їм повноважень. Водночас визнається, що безпосереднє підпорядкування нижчих органів вищим неприпустимо. Крім того, для англосаксонської системи характерна відсутність на місцях уповноважених центрального уряду, які б безпосередньо опікали представницькі органи, що обираються населенням адміністративно-територіальних одиниць. Поряд із представницькими органами в країнах із такою системою місцевого управління населення іноді безпосередньо обирає певних посадовців місцевого самоврядування. У цьому випадку значними повноваженнями наділяють комісії (комітети) місцевих представницьких органів, які відіграють велику роль у розробці та прийнятті рішень.

Контроль за діяльністю місцевих органів у країнах із англосаксонською правовою системою здійснюється в основному опосередковано. У цьому процесі беруть участь центральні міністерства і судові органи. Тому у Великобританії та Ірландії поняття «місцеве управління» застосовують для того, щоб вказати на локальний характер організації і діяльності місцевих органів влади [5, с. 31].

Романо-германська сім'я сформувалася насамперед на базі римського цивільного права. До її складу входять правові системи країн континентальної Європи. Основні принципи цієї правової сім'ї значно впливали на розвиток нашої вітчизняної правової системи. Зрозуміло, що в країнах, чия правова система належить до романо-германської правової сім'ї, поєднується державне управління на місцях і місцеве самоврядування. Уперше такий симбіоз політичної влади і локальної демократії був утворений за результатами Великої французької буржуазної революції. Його закріпила діяльність імператора Наполеона I, який реалізовував інтереси великої французької буржуазії.

У межах континентальної системи представницькі органи створюються лише в адміністративно-територіальних одиницях, визнаних законодавцями як територіальні спільноти. В окремих адміністративних підрозділах місцеві представницькі органи взагалі можуть бути відсутні. Це правило поклав в основу управління місцевими справами Наполеон I, унаслідок чого нині в округах і кантонах Франції

немає представницьких органів [3, с. 96]. Проте, відповідно до законів про децентралізацію Франції 1983 р., жодне територіальне співтовариство не може здійснювати опіку над іншим. Припустимий лише фінансовий вплив в обмежених питаннях: регіон може впливати на департамент і комуну у сфері освіти й культури, а департамент – на комуни в соціальних питаннях, охороні здоров'я. Подібні підходи до відносин представницьких органів різних рівнів управління регіональними і місцевими справами були введені в Італії (1990-ті рр.) та Іспанії (1980-ті рр.) унаслідок проведення реформ із децентралізації влади.

Відмінності між острівною та континентальною системами місцевого управління в країнах ЄС мають принциповий характер, оскільки засновані на різних концепціях місцевої влади та її ролі в системі публічного управління. Однак європейська бюрократія, яка привласнила значний обсяг повноважень з управління загальноєвропейськими справами, переданих їй усіма країнами-учасниками ЄС, що поступилися певними ознаками державного суверенітету, впливає на зближення вказаних правових систем. Це виявилося в ході муніципальних реформ у Франції і Великобританії у 80-х рр. XX ст. та еволюції системи місцевого управління в ряді німецьких земель. Тому основи функціонування обох макросистем місцевого управління в країнах ЄС будуються на єдиних принципах, характерних для сучасної держави. Передусім ідеться про те, що місцеві представницькі органи країн європейського простору формуються населенням у результаті вільних і змагальних виборів і тому володіють значною легітимністю [6, с. 371].

Зрозуміло, що розвиток правового регулювання процесів на місцевому рівні в країнах ЄС має вирішити проблему зближення підтипів континентальної правової системи – романського, німецького і скандинавського. Проте в сучасному світі відбувається загальний і невідворотний процес зближення існуючих систем місцевого та регіонального самоврядування та їх взаємопроникнення. Це пов'язано з тим, що в більшості демократичних і правових держав місцеві та регіональні влади покликані вирішувати одні й ті самі проблеми. Тому стає явною тенденція до конвергенції національних систем права, що впливає на зближення систем місцевого управління різних європейських країн.

Відповідно до викладеного, подальших наукових досліджень потребує питання аналізу місцевого самоврядування в європейській муніципальній науці задля ефективного проведення реформування місцевого самоврядування в Україні.

Список використаних джерел

1. **Барабашев Г. В.** Местное самоуправление / Г. В. Барабашев. – М. : Изд-во МГУ, 2006. – 370 с.

2. **Батанов О. В.** Місцеве самоврядування / О. В. Батанов // Великий енциклопед. юрид. словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.

3. **Давид Р.** Основные правовые системы современности / Р. Давид, К. Жоффре-Спинози. – М. : Юристъ, 2006. – 180 с.

4. **Жакке Ж.-П.** Конституционное право и политические институты / Ж.-П. Жакке. – М. : Юристъ, 2002. – 340 с.

5. **Захаров А.** Местное самоуправление / А. Захаров // Конституционное право. – 2006. – № 11. – С. 29 – 38.

6. **Кабаков А. И.** Государственная служба. Исполнительная власть: структура, функции. Зарубежный опыт / А. И. Кабаков. – М. : РАГС, 2003. – 400 с.

7. **Казанцев И. М.** Конституционное (государственное) право зарубежных стран / И. М. Казанцев. – М. : Юристъ, 2005. – 650 с.

8. **Прошко В.** Принцип субсидіарності – інструмент розподілу повноважень / В. Прошко // Аспекти самоврядування. – 2000. – № 1. – С. 2 – 10.

9. **Council** of European Municipalities and Regions. – Access mode : en.wikipedia.org/wiki/Council_of_ European_ Municipalities_and_ Regions.

List of references

1.**Barabashev G. V.** Mestnoe samoupravlenie / G. V. Barabashev. – M. : Izd-vo MGU, 2006. – 370 s.

2.**Batanov O. V.** Mistseve samovriaduvannia / O. V. Batanov // Velykyi entsykloped. yuryd. slovnyk / za red. Yu. S. Shemshuchenka. – K. : Yuryd. dumka, 2007. – 992 c.

3. **David R.** Osnovnyie pravovyie sistemyi sovremennosti / R. David, K. Zhoffre-Spinozi. – M. : Yurist', 2006. – 180 s.

4. **Zhakke Zh.-P.** Konstitutsionnoe pravo i politicheskie institutyi / Zh.-P. Zhakke. – M. : Yurist', 2002. – 340 s.

5. **Zaharov A.** Mestnoe samoupravlenie / A. Zaharov // Konstitutsionnoe pravo. – 2006. – № 11. – S. 29 – 38.

6. **Kabakov A. I.** Gosudarstvennaya sluzhba. Ispolnitelnaya vlast: struktura, funktsii. Zarubezhnyiy opyit / A. I. Kabakov. – M. : RAGS, 2003. – 400 s.

7. **Kazantsev I. M.** Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyih stran / I. M. Kazantsev. – M. : Yurist', 2005. – 650 c.

8. **Proshko V.** Pryntsyp subsydiarnosti – instrument rozpodilu povnovazhen / V. Proshko // Aspekty samovriaduvannia. – 2000. – № 1. – S. 2 – 10.

9. **Council** of European Municipalities and Regions. – Access mode : en.wikipedia.org/wiki/Council_of_ European_ Municipalities_and_ Regions.

Надійшла до редколегії 12.11.14

УДК 35

Оксана ЛАЩЕНКО
Національна академія державного управління при Президентові України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ФОРМУВАННЯ ІМІДЖУ МУНІЦИПАЛЬНИХ УТВОРЕНЬ

Розглядається проблема формування іміджу території. Визначається сутність поняття «імідж території», окреслюються його відмінності від понять «бренд» та «репутація». Розкриваються основні функції та види іміджу. Зазначаються основні напрями діяльності органів місцевого самоврядування з формування іміджу території муніципального утворення.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, управління, формування іміджу території, репутація, бренд території, маркетинг територій, конкурентні переваги.

Лащенко Оксана. **Теоретические основы деятельности органов местного самоуправления по формированию имиджа муниципальных образований**

Рассматривается проблема формирования имиджа территории. Определяется сущность понятия «имидж территории», очерчиваются его отличия от понятий «бренд» и «репутация». Раскрываются основные функции и виды имиджа. Отмечаются основные направления деятельности органов местного самоуправления по формированию имиджа территории муниципального образования.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, управление, формирование имиджа территории, репутация, бренд территории, маркетинг территорий, конкурентные преимущества.

Oksana Lashchenko. **Theoretical bases of activity of organs of local self-government for image formation municipalities**

The problem of forming of image of territory is considered. Essence of concept «image of territory» is defined, it is outlined his differences from concepts «brand» and «reputation». Basic functions and types of image are exposed. Directions of activity of organs of local self-government are marked to basis from forming of image of territory of municipal formation.

Key words: organs of local self-government, management, forming of image of territory, reputation, brand of territory, marketing of territories, competitive advantage.

Реформування місцевого самоврядування в аспекті орієнтованості діяльності органів влади на задоволення потреб громади, як споживача публічних послуг та власника місцевих ресурсів, а також посилення конкуренції між територіями за економічні, фінансові та трудові ресурси і як наслідок кращі умови життєдіяльності людини

© Лащенко О. В., 2015

вимагає використання принципово нових підходів до управління муніципальним утворенням. У таких умовах місцеві органи влади повинні бути в ролі ініціаторів упровадження та використання інноваційних методів управління муніципальним розвитком, серед яких важливе значення має муніципальний маркетинг.

Використання маркетингового підходу в управлінні муніципальним утворенням дозволяє виявити сильні (конкурентні переваги) і слабкі (конкурентні недоліки) сторони функціонування територіальної одиниці, визначити можливості та небезпеки розвитку в умовах зовнішнього середовища, забезпечити високий рівень підготовки й прийняття управлінських рішень органів влади, спрямованих на підвищення конкурентних переваг і зменшення конкурентних недоліків муніципального утворення.

Одним із напрямів маркетингової діяльності органів влади повинно стати формування позитивного іміджу території муніципального утворення як нематеріального активу, який спроможний забезпечити стабільний та довгостроковий ресурс соціально-економічного розвитку території. Діяльність з формування позитивного іміджу території в умовах інформаційного суспільства та мобільності ресурсів, фінансової кризи та обмеженості бюджетних коштів територіальної громади надає додаткові конкурентні переваги в залученні та зосередженні на ній факторів виробництва й можливостей для їх реалізації та відтворення.

Однак на сьогодні діяльність з формування іміджу територій не набула особливої популярності. Навіть жителі України, не кажучи вже про іноземців, слабко уявляють собі відмінності одного українського регіону від іншого, однієї області від іншої. Причиною такої ситуації є відсутність необхідної інформації й реклами, слабке позиціонування конкурентних переваг території на ринку, недооцінка необхідності грамотного розвитку території, невміння або небажання привертати увагу до можливостей території. Керівництво деяких регіонів України не приділяє достатньої уваги не тільки формуванню та популяризації позитивного іміджу своєї території, а й маркетинговим стратегіям узагалі. З огляду на це створення позитивного іміджу території слід вважати одним із важливих завдань органів місцевого самоврядування. На сьогодні позитивний імідж території – це новомодний атрибут, який стає потенційним ресурсом успішного розвитку території, її благополуччя та процвітання.

Питанням вивчення іміджу присвячені праці як вітчизняних, так і закордонних дослідників, серед яких: А. Гравер, І. Логунцова, М. Макаренко, Т. Морозова, О. Панкрухін та ін. Автори досліджують сутність іміджу, його зростаючу роль у процесі управління розвитком території, роблять висновки щодо його сутнісних характеристик, а також основних методів його побудови.

Ряд досліджень, присвячених проблемі іміджу, має суто прикладний характер і стосується насамперед розробки брендів, міфів, корпоративних історій для організацій неурядового сектору. Ці питання вивчають Л. Азарова, П. Берд, С. Блек, Ф. Буар, П. Вейл, Д. Гавр, Т. Сван, М. Спіллейн, А. Чечуліна, І. Яковлєва та ін. Авторами робіт, присвячених формуванню іміджу, є В. Дейян, Б. Карлоф, Ф. Котлер, М. Мескон, Ф. Роджерс та ін. Однак варто зазначити, що деякі важливі аспекти іміджу територій розглянуто ще недостатньо. Насамперед це стосується проблем розмежування понять «імідж», «репутація», «образ» та «бренд».

Метою статті є визначення іміджу території як інструменту маркетингу територій та уточнення взаємозв'язку понять «репутація», «образ», «імідж» та «бренд», визначення видів та функцій іміджу території.

Етимологічно слово «імідж» походить від латинського «imago» – «образ» і було відоме ще з давніх часів. Первісно це поняття використовувалося в естетиці й мистецтвознавстві. У Стародавньому Римі так називали статуї богоподібних істот, які були наділені ідеальними та лише позитивними характеристиками й мали вагомий вплив на життя як усього народу, так і окремої людини.

Зацікавленість до проблеми іміджу та іміджмейкерства виникла в країнах Заходу в 60-х рр. XX ст. А вже у 80-ті рр. XX ст. з'явились перші наукові розробки, присвячені різним аспектам управління іміджем (Р. Ромашкіна, Є. Манякіна, Є. Грушиніна, П. Гуревич, Ф. Кузін, В. Попов, В. Шепель, І. Федоров та ін.).

Пізніше імідж, ставши невід'ємною характеристикою товару, перетворився на категорію маркетингу, потім став активно застосовуватися щодо інших об'єктів і в інших сферах (наприклад, шоу-бізнес, політика тощо), успішність функціонування яких залежить від вибору споживача (при цьому споживання розглядається в найширшому змісті). Сьогодні поняття «імідж товару (підприємства, керівника, політичного лідера, партії)» доповнюється поняттям «імідж району (міста, регіону, країни)», охопивши й такі специфічні об'єкти, як території [5].

Термін «імідж» тісно пов'язаний із латинським словом «imitary» – «імітувати». В англійській мові це слово має мінімум п'ять значень: «образ», «статуя (ідол)», «подібність», «метафора», «ікона». Відповідно до тлумачного словника Вебстера імідж є штучною імітацією або поданням зовнішньої форми будь-якого об'єкта, особливо особи (див. [14]).

У Радянській Україні до введення в семантичний ряд слово «імідж» тривалий час замінювалось терміном «самопрезентація», тобто представлення самого себе за допомогою різних засобів створення власного образу [3]. Пізніше, коли суперечності політичної

трансформації в Україні дали змогу застосовувати багато слів іноземного походження, термін «імідж» набув особливого значення, почали з'являтися перші публікації, у яких це поняття характеризувалося багатозначним контекстом. Упродовж певного періоду вживання понять «імідж» та «образ» почало набувати синонімічного характеру, а згодом в українській мові ці слова певною мірою ототожнилися [12]. Сьогодні в науковій літературі співіснують різноманітні визначення поняття «імідж».

Починаючи дослідження іміджу території, доцільно звернутися до визначення цього терміна в іміджелогії. Так, російські дослідники Е. Н. Богданов та В. Г. Зазикін надають таке визначення : «Імідж – це маніпулятивний, привабливий, легко трактуючий психічний образ, що впливає на емоційну сферу людини (інколи на її підсвідомість), а через них – на пояснювальні механізми свідомості й поведінки, вибір людини» [1, с. 39 – 40] (тут і далі переклад автора. – *О. Л.*). У цьому визначенні автори наголошують, що формування іміджу – це створення привабливого образу, спрямоване здійснення підсвідомого та позитивного вибору людини (споживача) стосовно об'єкта іміджу.

Розглядаючи територію муніципального утворення як об'єкт іміджу, різні дослідники вживають поняття «імідж місця», «імідж міста», «імідж території».

Згідно з визначенням, наведеним Всесвітньою організацією туризму, імідж території – «це сукупність емоційних і раціональних уявлень, які випливають із співставлення всіх ознак країни (території), власного досвіду та чуток, які впливають на створення певного образу» [13, с. 143].

Класик теорії маркетингу Ф. Котлер говорить про імідж місця як про «суму переконань, уявлень і вражень людей. Імідж передбачає цілий набір переконань про територію. Імідж відображає особисте сприйняття території й може різнитися від людини до людини. У різних людей можуть скластися різні іміджі однієї і тієї самої території, а може виникнути однаковий імідж, але ставлення до нього може бути різним» [6, с. 156]. Т. А. Морозова зазначає, що імідж міста – це штучний образ, сформований у суспільній або індивідуальній свідомості засобами масової інформації і психологічного впливу з метою створення певного ставлення до об'єктів іміджелогії, якими на сьогодні все частіше стають території, регіони й міста, тому що вони є складовими іміджу країни та держави в цілому [7]. Російська дослідниця І. В. Логунцова використовує поняття «імідж території»: «імідж території можна трактувати як цілеспрямовано сформований образ тієї або іншої території, що має певні ціннісні характеристики й покликаний впливати на споживачів з метою забезпечення конкурентоспроможності території й залучення в неї додаткових ресурсів» [4, с. 31]. Як зазначає М. В. Макаренко, імідж території – дуже різноплановий, іноді штучно створюваний образ, що

формується у свідомості людей. Скільки людей, стільки може бути й уявлень про конкретну територію, оскільки всі люди різні, їхнє сприйняття є специфічним, крім того, люди володіють різною інформацією про територію, мають різний досвід, пов'язаний з нею. Унаслідок цього й імідж однієї й тієї самої території у свідомості різних людей формується різний. Нерідко територіальний імідж у людей формується за відсутності достатньої інформації й власного досвіду. У цьому випадку в основу образу лягають масові стереотипні уявлення (а іноді навіть омани), факти із ЗМІ, літературних, кінематографічних та інших джерел [5]. При цьому автор зазначає, що імідж території – це набір переконань і відчуттів людей, які виникають завдяки природно-кліматичним, історичним, етнографічним, соціально-економічним, політичним та іншим особливостям даної території. Суб'єктивне уявлення про територію може формуватися внаслідок безпосереднього особистого досвіду (наприклад, унаслідок проживання на даній території) або опосередковано (наприклад, зі слів очевидців, матеріалів ЗМІ тощо).

Звертає на себе увагу трактування цими й іншими авторами поняття «імідж» через поняття «образ». Як зазначає Т. А. Пашкіна, «образ» – це відображення в психіці зовнішніх і внутрішніх характеристик предметів і явищ зовнішнього світу. Образ при цьому первинний, він формується органічно, природно в процесі сприйняття або уявлення. А імідж створюється за допомогою цілеспрямованих дій, формується, конструюється, причому в його основі може бути декілька образів [11].

У російській мовній практиці слово «образ» також з'явилося в давні часи та здебільшого тлумачиться як відображення реальної дійсності. Наприклад, у словнику С. Ожегова наведено п'ять різних значень слова «образ»: 1) вигляд; 2) уявлення; 3) у літературі – як художнє відображення; 4) певний тип, характер; 5) порядок [9, с. 424]. Але у свідомості людини слово «образ» переважно асоціюється з виглядом, оскільки найчастіше вживається саме в цьому розумінні [12]. На нашу думку, образ асоціюється з поняттям «враження», він є динамічним і нестійким, таким, що виникає кожного разу під час взаємодії з територією.

Стосовно розмежування понять «імідж» та «образ» ми згодні з російськими дослідниками Е. Б. Шестопалом та Д. А. Леонтьєвим, які вважають, що ці поняття не є тотожними. Е. Б. Шестопал зазначає: «іміджем я називаю враження, яке конструюється цілеспрямовано й усвідомлено, а образом – те, яке формується спонтанно. Образ можна конструювати спеціально й тільки тоді він стає іміджем» [2]. Образ дослідник розуміє як відображення території в масовій та індивідуальній свідомості громадян, а імідж – як спеціально сконструйоване й поширене уявлення про територію. Отже, з наведеного твердження випливає, що

образ це реальне відображення об'єкта, а імідж – конструйоване.

Існують і інші погляди. Наприклад, відомі дослідники в галузі маркетингу А. П. Панкрухін та С. Ю. Ігнатьєв ототожнюють поняття «імідж» та «образ»: «Імідж – сформований у психології людей образ об'єкта, до якого в них виникає оцінне ставлення, що виявляється у формі думки. Це комплексне утворення, яке включає семіотичний, когнітивний, образний та емоційний складники. Це мультидисциплінарне поняття, яке розробляється в практичній психології, соціології, політології, педагогіці, акмеології, фізіогноміці, костюмології, маркетингу. Це тирівневий феномен індивідуальної, групової та масової свідомості, який фіксує і реалізує цілі його творців; відповідно він може бути відображений в економіці та практиці просування та продажу, якщо вони застосовуються до об'єкта іміджу» (цит. за [2]).

Оскільки на відміну від конкретного образу імідж є конструктом синтезованої гри акторів з різними, а іноді й протилежними інтересами, то він стає вагомим елементом конкурентної боротьби. Отже, імідж території є прямим і прихованим компонентом політичної, економічної та геостратегічної конкуренції зі змінними векторами цілеспрямованих проіміджевих або контріміджевих дій. У цій конкурентній боротьбі, що може реалізовуватися через інформаційні війни, імідж може не тільки відіграти окрему роль, але й бути використаний задля їх протистояння в маніпуляційних заходах окремих виробників і виконавців інформаційної зброї.

Споживачі сприймають територію, орієнтуючись на образ, що склався у їхній свідомості. Як правило, цей образ формується під впливом багатьох факторів: географічного розташування, історії, культури, соціально-економічного розвитку, інформації у ЗМІ, відгуків та суджень родичів і знайомих.

Проте першоосновою формування іміджу та позитивного образу території є її репутація. Оскільки територія – це не «новий товар», то в процесі існування вона набула певної репутації, сформованої в процесі використання та споживання.

Як зазначають О. Ю. Трач, О. І. Карий, «репутація особи (організації, території) – це думка та уявлення громадськості про людину. Проте якщо імідж – це образ, який можна створити за допомогою слів та ідей, то репутація створюється конкретними діями та вчинками» [16].

Репутація міста формується під впливом різних чинників функціонування міста: історичних, географічних, демографічних, економічних, культурних, освітньо-наукових, політичних, які в процесі функціонування міста сформували певний образ міста.

На думку Т. Л. Нагорняк, репутація території – це складова, яка важко змінюється, оцінна характеристика життєдіяльності території, яка формується протягом тривалого часу серед конкретних груп

інтересів на підставі власного досвіду, достовірної інформації чи перевірених фактів про сам регіон чи його стосунки з іншими територіями. Репутація території – комплекс можливостей, гарантій та перспектив для реалізації вагомих інтересів цих груп в її межах [8]. Репутація території являє собою динамічну характеристику її життя та діяльності, яка сформувалася в суспільстві протягом тривалого періоду часу. Це переконання, думки, враження, що сформувалися в людей на основі отриманої достовірної інформації про місто, особистого досвіду взаємодії (комфортність проживання, безпека, соціальна захищеність, ступінь сприятливих умов для ведення бізнесу, авторитет влади тощо). Отже, репутація міста – це не штучно, а природно сформований образ території, який виник на основі конкретних подій, реальних та історичних фактів, які супроводжували цю територію в процесі її історичного функціонування.

Залежно від наявного образу території звичайно говорять про стійко позитивну, слабко виражену, застійну, суперечливу, змішану, негативну, надмірно привабливу репутацію. Тобто репутація є основою формування іміджу території. Залежно від поставлених завдань збереження, посилення чи зміни наявної репутації процес формування іміджу території вимагає відповідної маркетингової політики органів влади.

Необхідно зазначити, що імідж території формується із сукупності іміджевих характеристик різних галузевих складових, а саме: економічного іміджу, соціального іміджу, політико-правового, культурно-історичного тощо. При цьому окремі з них можуть достатньо швидко змінюватися під впливом різнорідних чинників, а інші залишатися без суттєвих змін.

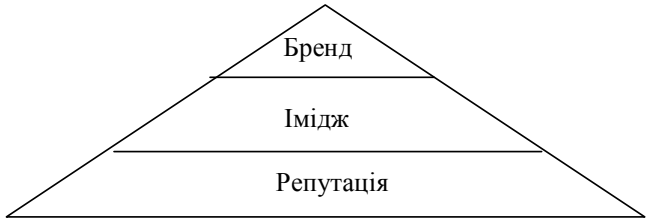
Апогеєм діяльності з формування іміджу є створення бренду. Л. Панасенко визначає бренд міста так: «це міська ідентичність, що системно виражена в яскравих і привабливих ідеях, символах, цінностях, образах і знайшла максимально повне й адекватне відображення в іміджі міста. Це візуальний або віртуальний символ міста, позитивна «фірмова» ознака, за якою споживачі розпізнають місто, «розкручена» товарна марка міста, що формує або підтверджує його імідж і репутацію» [10].

На відміну від іміджу, бренд території являє собою позитивний образ, який позиціонує територію за окремою ідентичною ознакою, що асоціюється у свідомості споживача з даною територією. Як зазначає О. Зозульов у статті «Брендинг та антибрендинг: що вибрати в Україні» дає таке визначення: «...бренд (brend) – це вдало диференційована торгова марка, тобто така, що у свідомості споживача асоціюється з певними перевагами чи вигодами. Чітко вирізняється з-поміж марок конкурентів і характеризується рівнем лояльності з боку споживачів» (цит. за [15, с. 103]). З цього визначення випливає, що

передумовою формування бренду є створення торговельної марки, яку дослідник розуміє як «ім'я, назва, символ, рисунок чи їх поєднання, призначені для ідентифікації товарів чи послуг даного продавця і диференціації їх від товарів конкурентів. Торгова марка підлягає реєстрації у встановленому порядку й має юридичний захист» [15, с. 103]. Аналогом торговельної марки організації може бути символіка територіальної громади (герб, прапор тощо), яка згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» відображає історичні, культурні, соціально-економічні та інші місцеві особливості і традиції та визначається статутом територіальної громади й реєструється у встановленому порядку. Таким чином, ця символіка призначена для ідентифікації території муніципального утворення та її конкурентних переваг, умов господарювання, а отже, є аналогом торговельної марки, а це означає, що її можна перетворити на бренд.

На наш погляд, не всі територіальні утворення (міста, регіони) мають чи повинні мати свій бренд. Також не всі товари мають свої бренди. Єдиним винятком є держава. Кожна держава для самоідентифікації та розрізнення із сусідніми країнами має дбати про свій бренд. Такими «образами країни» для кожної із держав є її прапор, гімн і герб. Бренди територіальних утворень складаються історично і у своїй основі мають якісь емоційно-духовні враження від історичних подій або унікальних географічних, природних факторів, які в людській свідомості вирізняють дану територію з-поміж інших. Якщо ця особливість даної території приваблює і стимулює додаткові надходження капіталів, робочої сили тощо, виникає цілеспрямоване формування, презентування, подання цієї особливості (унікальності).

Якщо розглянути взаємозв'язок понять «репутація», «імідж» та «бренд», то залежно від кількості та якості спрямованих управлінських дій їх ієрархію можна зобразити у вигляді піраміди (рисунок).



Ієрархія понять «репутація», «імідж» та «бренд»

Отже, імідж території – це, насамперед, маніпуляційний образ, що надає ілюзію привабливості потрібних якостей і властивостей під час адекватного сприйняття території як об'єкта задоволення власних

потреб. Імідж сприяє підвищенню престижу і репутації, викликає довіру та симпатію споживача, спонукає до здійснення підсвідомого та позитивного вибору споживача стосовно об'єкта іміджу. Імідж повинен сприяти збагачуванню місцевої економіки, раціональному й бережному використанню природних ресурсів, бути корисним місцевому населенню, забезпечуючи стабільну зайнятість, сприяти підвищенню рівня життя громади. Як зазначають Е. Н. Богданов і В. Р. Зазикін, іміджу властиві деякі загальні характеристики:

– імідж – об'єкт ідеальний, який виникає у свідомості людей, не підлягає прямому виміру, але оцінюється за стосунками людей, спілкуваннями, діяльністю, вибором;

– ефективний імідж має бути цілісним і несуперечливим, відповідати однозначним узагальненим образам;

– імідж нестійкий, він вимагає постійної підтримки й підкріплення засобами реклами і піару;

– імідж як стереотип повинен містити обмежену кількість компонентів, бути досить простим, щоб сприйматися однозначно;

– за всієї ілюзорності іміджу він повинен ґрунтуватися на реальних характеристиках і достоїнствах;

– імідж прагматичний, орієнтований на певне коло завдань, продиктованих цілями організації;

– ефективний імідж повинен мати властивості варіабельності – ситуація трансляції іміджу завжди динамічна, можуть знадобитися корективи;

– імідж передбачає сильний емоційний відгук [1, с. 39 – 40].

Головні функції іміджу, на яких наголошують більшість вітчизняних дослідників, – це підвищення конкурентоспроможності території, виділення її конкурсних переваг серед інших територій.

Також імідж виконує такі функції:

– соціально-символічного впізнання (імідж є своєрідним символом готовності не лише до спілкування, але й до обміну соціальними та духовними цінностями);

– номінативну (свій стиль, своя фразеологія);

– естетичну (полягає в намаганні зробити місто гарним);

– інформаційну (підтверджує інформацію про об'єкт);

– економічну (формує інвестиційну привабливість міста) [16].

З огляду на те що територія муніципального утворення, з одного боку, є середовищем розвитку та функціонування економічних суб'єктів та формування різноманітних (у тому числі економічних) зв'язків між ними, а з іншого – вона є суб'єктом різноманітних відносин, усіх споживачів території умовно можна розділити на зовнішніх та внутрішніх, а відповідно до цього імідж території може бути внутрішнім і зовнішнім залежно від того, для

сприйняття якою цільовою аудиторією споживачів він формується.

Ф. Джефкінс описує такі чотири типи іміджу, властиві функціональному підходу:

– дзеркальний – імідж, властивий нашому уявленню про себе. Він мінімально бере до уваги думки оточення;

– «плинний» – характерний для погляду збоку. Саме тут застосовується піар, оскільки недостатня інформованість, нерозуміння формують імідж політика чи організації не меншою мірою, як реальні вчинки;

– бажаний – відображує те, до чого ми прагнемо. Він є особливо важливим, оскільки визначає орієнтацію іміджевої поведінки людини;

– корпоративний – імідж організації, який будується за спеціальними законами. Тут беруть до уваги і репутацію організації, і її успіхи, стабільність [14].

Імідж може бути позитивним або негативним, сильним або слабким, цілісним або суперечливим, може мати політичний, інвестиційний, діловий, правовий, соціальний та ін. [11].

Діяльність з формування позитивного іміджу території є однією з передумов забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку муніципального утворення та підвищення його конкурентних переваг. Процес формування іміджу території передбачає послідовні заходи та дії, які можна окреслити такими етапами:

1. Проведення діагностики існуючої репутації території, якої вона набула протягом періоду її життєдіяльності. На цьому етапі формується команда ініціаторів та виконавців іміджевої політики. Тобто приймається рішення про структуру, яка буде опікуватися формуванням і просуванням іміджу території, забезпечить механізм реалізації іміджевої політики. Визначається перелік суб'єктів, які будуть залучатися до процесу формування іміджу території (ЗМІ, рекламні агенції, громадські організації, місцеві активісти тощо). Оцінюються потенційні можливості території щодо формування, оновлення, посилення або зміни іміджу, визначаються особливі характеристики території, які можна використати для формування іміджу. Проводяться соціологічні опитування, виявляються актуальні проблеми, що впливають на формування іміджу.

2. Визначення цілей формування іміджу. На даному етапі визначається напрям діяльності щодо формування, оновлення, посилення або зміни іміджу. На основі поставленої мети визначається перелік завдань, застосовуються певні методи та інструменти. При цьому важливо, щоб процес формування цілей здійснювався не тільки ініціатором та органами влади, а й усім місцевим населенням.

3. Визначення та сегментація споживачів, на яких будуть спрямовані заходи з формування іміджу. Для кожної цільової групи споживачів

(інвестори, бізнесмени, туристи, науковці) потрібно визначити особливі інструменти впливу. Чим точніше визначені споживачі іміджу території, тим точніше можна вибрати технології його формування, інструменти та засоби впливу на цільову групу споживачів.

4. Використання наявних інструментів для реалізації визначеної іміджевої політики та досягнення поставлених цілей. Серед інструментів формування іміджу території можна використати: рекламу, піар, участь у виставках, форумах, ярмарках, організацію тематичних міжрегіональних семінарів, фестивалів тощо.

5. Визначення заходів, їх виконавців, критеріїв проведення та строків, а також бюджету для їх реалізації.

Важливо підкреслити, що реалізація кожного із зазначених етапів повинна підкріплюватися активною участю місцевої громади.

Таким чином, імідж території відіграє велику роль у виборі її як об'єкта споживання, тому формування її привабливого образу набуває особливого значення. Проблема формування іміджу території має практичне соціально-психологічне та економічне значення, оскільки територіальний символічний капітал, позитивний імідж території та успішний бренд – це засоби економічної конкуренції та знаряддя боротьби за визнання, запорука залучення інвестицій у розвиток країни, регіону, міста, зростання туристичних потоків, розвиток місцевої інфраструктури.

Список використаних джерел

1. **Богданов Е. Н.** Психологические основы «Паблик рилейшнз» / Богданов Е. Н., Зазыкин В. Г. – СПб. : [б. и.], 2003. – 208 с.

2. **Гравер А. А.** Образ, имидж и бренд страны: понятия и направления исследования / А. А. Гравер // Вестн. Томского гос. ун-та. Философия. Социология. Политология. – 2012. – Вып. № 3. – Режим доступа : cyberleninka.ru/article/n/obraz-imidzh-i-brend-strany-ponyatiya-i-napravleniya-issledovaniya.

3. **Леви В. Л.** Искусство быть собой / В. Л. Леви. – М. : Знание, 1977. – 208 с.

4. **Логунцова И.** Имидж российских территорий как объект управления / И. Логунцова // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21 : «Управление (государство и общество)». – 2011. – № 1. – С. 29 – 38.

5. **Макаренко М. В.** Імідж регіону як головний чинник його конкурентоспроможності / М. В. Макаренко // Акт. пробл. економіки. – 2012. – № 2(128). – С. 180 – 187.

6. **Маркетинг** мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы / Котлер Ф., Асплунд К., Рейн И., Хайдер Д. – СПб. : Стокгольм. шк. экономики в Санкт-Петербурге, Питер, 2005. – 382 с.

7. **Морозова Т. А.** Имидж города как основа его продвижения / Морозова Т. А. // Вестн. Адыгейского гос. ун-та. Сер. 2 : «Филология и искусствоведение». – 2010. – Вып. 1. – Режим доступа : cyberleninka.ru/article/

n/imidzh-goroda-kak-osnova-ego-prodvizheniya#ixzz3S7sHHEm0.

8. **Нагорняк Т. Л.** Основные категории исследования брендинга территории в политологическом аспекте / Т. Л Нагорняк // Вісн. Нац. ун-ту «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Сер. «Філософія, філософія права, політологія, соціологія». – 2013. – Вып. 2. – Режим доступа : cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-kategorii-issledovaniya-brendinga-territorii-v-politologicheskom-aspekte.

9. **Ожегов С. И.** Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; [ред. Н. Ю. Шведова]. – М. : Сов. энцикл., 1972. – 846 с.

10. **Панасенко Л.** Брендинг території: сучасна парадигма розвитку / Лариса Панасенко. – Режим доступу : www. skhid.com.ua/article/download/23082/20675.

11. **Пашкина Т. А.** Понятие «имидж территории» в современной науке и практике / Т. А. Пашкина // Изв. Саратов. ун-та. Сер. «Социология. Политология». – 2012. – Т. 12, вып. 2. – С. 63 – 66.

12. **П'ятіна О. С.** Основні підходи до сутності корпоративного іміджу в теорії і практиці державного управління / О. С. П'ятіна. – Режим доступу : www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10pospdu.pdf.

13. **Рибаченко Т. Ю.** Імідж як фактор інвестиційної привабливості / Т. Ю. Рибаченко, О. Є. Фаборовський // Екон. простір. – 2013. – № 74. – С. 142 – 150.

14. **Стахневич В.** До проблеми формування індивідуального професійно-педагогічного іміджу викладача вищого аграрного навчального закладу / Стахневич В., Срібна Н. // Вісн. Львів. ун-ту. Сер. «Педагогіка» – 2009. – Вип. 25, ч. 1. – С. 263 – 270.

15. **Тарлопов І. О.** Проблеми управління та використання брендів в економіці України / І. О. Тарлопов // Формування ринкових відносин в Україні. – 2005. – № 4. – С. 101 – 104.

16. **Трач О. Ю.** Імідж, бренд та репутація: їх взаємозв'язок і вплив на розвиток територій, організацій та окремих осіб / Трач О. Ю., Карий О. І. – Режим доступу : ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/12308/1/025_%D0%86m%D1%96dzh%20brend%20ta%20reputac_182_187_706.pdf.

List of references

1. **Bogdanov E. N.** Psihologicheskie osnovyi «Pablik rileyshnz» / Bogdanov E. N., Zazyikin V. G. – SPb. : [b. i.], 2003. – 208 s.

2. **Graver A. A.** Obraz, imidzh i brend stranyi: ponyatiya i napravleniya issledovaniya / A. A. Graver // Vestn. Tomskogo gos. un-ta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya. – 2012. – Vyip. № 3. – Rezhim dostupa : cyberleninka.ru/article/n/obraz-imidzh-i-brend-strany-ponyatiya-i-napravleniya-issledovaniya.

3. **Levi V. L.** Iskusstvo byit soboy / V. L. Levi. – M. : Znanie, 1977. – 208 s.

4. **Loguntsova I.** Imidzh rossiyskih territoriy kak ob'ekt upravleniya / I. Loguntsova // Vestn. Mosk. un-ta. Ser. 21 : «Upravlenie (gosudarstvo i obschestvo)».

5. **Makarenko M. V.** Imidzh rehionu yak holovnyi chynnyk yoho konkurentospromozhnosti / M. V. Makarenko // Akt. probl. ekonomiky. – 2012. – № 2(128). – S. 180 – 187.

6. **Marketing** mest. Privlechenie investitsiy, predpriyatiy, zhiteley i turistov v goroda, kommunyi, regionyi i stranyi Evropyi / Kotler F., Asplund K., Reyn I., Hayder D. – SPb. : Stokgolm. shk. ekonomiki v Sankt-Peterburge, Piter, 2005. – 382 s.

7. **Morozova T. A.** Imidzh goroda kak osnova ego prodvizheniya / Morozova T. A. // Vestn. Adyigeyskogo gos. un-ta. Ser. 2 : «Filologiya i iskusstvovedenie». – 2010. – Vyip. 1. – Rezhim dostupa : cyberleninka.ru/article/n/imidzh-goroda-kak-osnova-ego-prodvizheniya#ixzz3S7sHHEm0.

8. **Nagornyak T. L.** Osnovnyie kategorii issledovaniya brendinga territorii v politologicheskom aspekte / T. L Nagornyak // Visn. Nats. un-tu «Yurydychna akademiia Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho». Ser. «Filosofiia, filosofiia prava, politolohiia, sotsiolohiia». – 2013. – Vyip. 2. – Rezhym dostupa : cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-kategorii-issledovaniya-brendinga-territorii-v-politologicheskom-aspekte.

9. **Ozhegov S. I.** Slovar russkogo yazyika / S. I. Ozhegov ; [red. N. Yu. Shvedova]. – M. : Sov. entsikl., 1972. – 846 s.

10. **Panasenko L.** Brendynh terytorii: suchasna paradyhma rozvytku / Larysa Panasenko. – Rezhym dostupu : www. skhid.com.ua/article/download/23082/20675.

11. **Pashkina T. A.** Ponyatie «imidzh territorii» v sovremennoy nauke i praktike / T. A. Pashkina // Izv. Saratovskogo un-ta. Ser. «Sotsiologiya. Politologiya». – 2012. – T. 12, vyip. 2. – S. 63 – 66.

12. **Piatina O. S.** Osnovni pidkhody do sutnosti korporatyvnoho imidzhu v teorii i praktytsi derzhavnoho upravlinnia / O. S. Piatina. – Rezhym dostupu : www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10pospdu.pdf.

13. **Rybachenko T. Yu.** Imidzh yak faktor investytsiinoi pryvablyvosti / T. Yu. Rybachenko, O. Ye. Faborovskyi // Ekon. prostir. – 2013. – № 74. – S. 142 – 150.

14. **Stakhnevych V.** Do problemy formuvannia indyvidualnoho profesiino-pedahohichnoho imidzhu vykladacha vyshchoho ahrarnoho navchalnoho zakladu / Stakhnevych V., Sribna N. // Visn. Lviv. un-tu. Ser. «Pedahohika». – 2009. – Vyp. 25, ch. 1. – S. 263 – 270.

15. **Tarlopov I. O.** Problemy upravlinnia ta vykorystannia brendiv v ekonomitsi Ukrainy / I. O. Tarlopov // Formuvannia rynkovykh vidnosyn v Ukraini. – 2005. – № 4. – S. 101 – 104.

16. **Trach O. Yu.** Imidzh, brend ta reputatsiia: yikh vzaiemozviazok i vplyv na rozvytok terytorii, orhanizatsii ta okremykh osib / Trach O. Yu., Karyi O. I. – Rezhym dostupu : ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/12308/1/025_%D0%86m%D1%96dzh%20brend%20ta%20reputac_182_187_706.pdf.

Надійшла до редколегії 11.03.15

УДК 332.1

Євгеній ЖАДАН
Національна академія державного управління
при Президентові України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ МІСТА

Розглядається підхід до управління ризиками, що загрожують системі соціальної безпеки промислового міста в умовах розвитку його виробничих систем. Визначається зміст поняття «ризик» у теорії управління містом як складною соціально-економічною системою. Наводиться тривимірна модель соціальної безпеки міста, що дозволяє виділити основні групи загроз та віднайти оптимальні способи їх уникнення.

Ключові слова: соціальна безпека міста, ризики, загрози безпеці, індикатори, місцеве самоврядування, промисловий розвиток.

***Евгений Жадан*. Методологические основы формирования модели социальной безопасности города**

Рассматривается подход к управлению рисками, которые угрожают системе социальной безопасности промышленного города в условиях развития его производственных систем. Определяется содержание понятия «риск» в теории управления городом как сложной социально-экономической системой. Приводится трехмерная модель социальной безопасности города, позволяющая выделить основные группы угроз и найти оптимальные способы их нейтрализации.

Ключевые слова: социальная безопасность города, риски, угрозы безопасности, индикаторы, местное самоуправление, промышленное развитие.

***Evhenii Zhadan*. Methodological bases of formation model of social security of the city**

The approach to risk management that threaten the social security system industrial city in terms of its production systems is considered. The concept of «risk» in theory of city management as a complex socio-economic system is defined. The three-dimensional model of social security of the city is given. It allows identifying the main threats by their groups and finding the best way to avoid them.

Key words: social security of the city, risks, threats, indicators, local government, industrial development.

Проблемним аспектом обраної для дослідження тематики є відсутність системи моніторингу та відслідковування ризиків, що загрожують соціальній безпеці міст України. Важливим науково-практичним завданням під час його розв'язання є розроблення підходу до моделювання системи соціальної безпеки промислового міста.

© Жадан Є. В., 2015

Дослідженню різних аспектів проблеми соціальної безпеки міст з позиції науки державного управління приділяли увагу такі вітчизняні вчені, як О. А. Карлова (з використанням методології системного управління пропорційним розвитком інфраструктури міст України) [1], Т. М. Мехедова (крізь призму вдосконалення самоврядних механізмів регулювання соціальних процесів на рівні громади) [2], А. А. Халецька (через формування державної політики соціального захисту населення) [4]. Розглядом цього питання займається широке коло зарубіжних учених. Проте напрацювання науковців недостатньою мірою вплинули на формування в містах Україні надійних систем соціальної безпеки.

Мета статті – дослідити теоретико-методичні засади управління ризиками та загрозами соціальній безпеці промислового міста.

Ризик – це одна з найважливіших категорій, що відображає міру небезпеки ситуацій, які характеризуються наявністю потенційно небезпечних факторів, здатних чинити несприятливий вплив на людину, на соціум у цілому. Тому управління містом як складною соціальною системою передбачає приділення ризикам та методології управління ними особливої уваги.

Теоретично об'єктивне існування ризиків розвитку соціальної сфери міста можна пов'язати з імовірнісною природою процесів [3, с. 63 – 65], багатоваріантністю матеріальних та ідеологічних відносин, у які вступають його мешканці. Проте функціонування й розвиток складних систем, якими є сучасні українські міста, як правило, описується за допомогою статистичних законів. Звідси випливає неможливість точного передбачення настання прогнозованого результату.

Стандартний підхід, прийнятий у теорії ймовірності [3, с. 35], припускає, що на певний об'єкт впливає безліч різних чинників, які через обмеженість нашого знання та інструментарію пізнання ми вважаємо випадковими. Очевидно, що домінування цього підходу в практиці управління пов'язане з об'єктивним обмеженням можливостей органів управління у сфері аналізу причинно-наслідкових зв'язків і виведення наслідків з відомих причин.

Випадковість, ризик і непередбачуваність для функціонування одного об'єкта не обов'язково будуть відображатися на стабільності цілої сукупності. Відповідно, непередбачуваність виникнення ризиків для однієї особи або груп осіб у масштабі міста як великої соціальної системи видається впорядкованою системою загроз, що підлягає контролю з боку органів місцевого самоврядування.

Завдання органів місцевого самоврядування щодо управління соціальними ризиками дозволяє експериментувати з моделлю об'єкта соціального захисту – міста, щоб з'ясувати, які з існуючих методів захисту є на даний час найбільш ефективними. Для великих промислових міст реалізація цих методів можлива за умови розвитку виробничих

комплексів, полягає вона у відслідковуванні тенденцій та уникненні загроз соціальній безпеці в основних сферах її прояву. Такими сферами (або складовими блоками) соціальної безпеки міста є: фінансово-інвестиційний, природно-екологічний та соціально-демографічний блоки.

Для кожного з цих блоків можна виділити ряд специфічних загроз, здатних вплинути на стан соціальної безпеки міста. Загрози соціальній безпеці міста за показниками першого блоку включать: зниження доходів населення, дисбаланс на ринку праці, зниження інвестиційної привабливості міста та його містоутворювальних підприємств, зниження рентабельності та прибутковості їхньої діяльності. За показниками другого блоку: посилення екологічних загроз, погіршення стану екосистеми міста, невикористання містоутворювальними промисловими підприємствами ресурсо-, енергозберігаючих технологій, що відповідають нормам екологічних стандартів. За показниками третього блоку: зростання рівня захворюваності населення, високий рівень смертності та перевищення цим показником рівня народжуваності, невідповідність соціальної інфраструктури міжнародним стандартам, недостатньо високий рівень людського розвитку, неефективна міграція.

Формування органами місцевого самоврядування засад соціальної безпеки міста (для великих промислових міст, зокрема, це видається можливим завдяки побудові потужних виробничих систем, залучення інвестицій, використання механізмів державно-приватного партнерства) передбачає розроблення ними підходу до аналізу соціально-економічних ризиків, що потребує послідовної реалізації етапів, які обґрунтовують формування ефективного комплексу заходів соціальної безпеки.

Перший етап полягає у визначенні основних, життєво важливих соціальних інтересів міської громади: стратегічних і тактичних цілей для досягнення довільно обраного ними (а також органами місцевого самоврядування або органами державної влади) стану розвитку міста, що підлягає захисту з позиції соціальної убезпеченості: актуального або запланованого (тобто вибір свого роду «точки відліку»). На цьому етапі доцільно визначити досягнуті і прогнозні параметри діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення розвитку міста як фіксованого стану його соціально-економічної системи. Подальша оцінка динаміки ризиків та загроз має проводитися відповідно до цього стану.

Другий етап полягає у визначенні аспектів життєдіяльності міської громади, що є найбільш вразливими (найменш захищеними) для міста як узагальненого об'єкта захисту. Для всіх параметрів і напрямів діяльності, визначених на першому етапі, органами місцевого самоврядування має бути встановлений перелік загроз та причин їх можливого виникнення.

Третій етап – це оцінка ймовірності прояву (частоти реалізації) кожної із загроз з використанням одного з таких методів (або їх сукупності): емпіричної оцінки кількості проявів загрози за аналізований період; безпосередньої реєстрації проявів загроз; оцінки частоти прояву.

Четвертий етап полягає в оцінці втрат, очікуваних у результаті реалізації будь-якої із загроз соціальній безпеці міста. Визначені розміри ймовірних втрат певною мірою залежать від рівня надійності методів захисту, що застосовуються в системі соціальної безпеки міста. На цьому етапі доцільно визначити обсяг необхідних бюджетних асигнувань.

П'ятий етап – аналіз та вибір методів захисту з проведенням їх вартісної оцінки та очікуваної ефективності. Вибір сукупності застосовуваних методів захисту (економічних, організаційних, програмних, технічних), кожен з яких можна реалізовувати різними способами (з використанням різних заходів), зумовить досягнення необхідного рівня надійності системи захисту, вони визначатимуть вартість, розміри втрат від можливого прояву загроз, а отже, і ефективність усієї системи соціальної безпеки.

В умовах системної кризи, що охопила сучасну Україну, характеристики зовнішнього середовища змінюються швидко. Органи місцевого самоврядування, на яких пропонується покласти основні повноваження щодо управління розвитком міст, мають застосовувати моделі та інструменти, що забезпечуватимуть своєчасне управління ймовірними ризиками. Очевидно, що ця модель або моделі повинні бути динамічними. Якщо в умовах децентралізації державного управління повноваження щодо гарантування соціальної безпеки міста будуть повністю покладені на органи місцевого самоврядування, вони ризикують стикнутися з відомим правилом, коли обрана стратегія стає оптимальною в п'яти-, десятирічній перспективі і неприйнятною – у більш тривалому горизонті планування. Це завдання є вкрай складним для органів місцевого самоврядування з огляду на наявний у їхньому розпорядженні методологічний інструментарій.

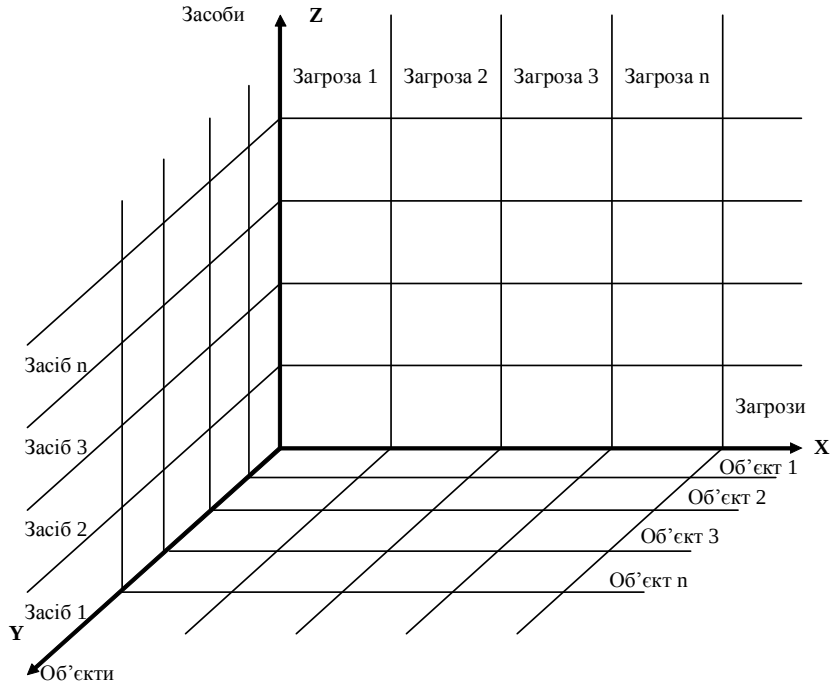
Необхідність оперативної обробки великих обсягів інформації обумовлює перехід від централізованого до децентралізованого (розподіленого) управління розвитком міста. Для великих міст як складних соціальних систем більш доцільним видається не централізоване диктування управлінських рішень, спрямованих на захист інтересів окремого суб'єкта, а створення умов для забезпечення реалізації цих інтересів. Органи місцевого самоврядування як безпосередні представники міської громади можуть виконувати цю функцію максимально ефективно, адже вона закладена в їхній природі. Проте інструментарій її реалізації все ж потребує вдосконалення в частині розроблення механізмів стратегічного управління ризиками, зокрема соціального характеру. У великих містах її реалізація може

бути частково покладена на містоутворювальні підприємства, що стають місцевими гарантами соціального захисту робітників. Для оперативного і точного реагування на великий спектр можливих загрозливих ситуацій без залучення необґрунтовано високої кількості та обсягів внутрішніх ресурсів міста така система повинна бути розподіленою, децентралізованою.

Сучасний інструментарій місцевого самоврядування має включати в себе ряд заходів не лише економічного характеру. Зокрема, адміністративні заходи мають передбачати з'ясування причин порушень соціальної сфери міста, дотримання принципу особистої відповідальності за будь-які соціально важливі рішення, що приймаються; контроль за застосуванням соціально небезпечних технологій на території міста, ымовірний ризик від яких достатньо великий для соціально-економічної системи міста або окремих її елементів. Інформаційні заходи – своєчасне та повне забезпечення оперативною інформацією громадян та їх представницьких органів, що приймають соціально значущі рішення. Система освіти, сформована в місті, та сучасні інформаційні технології мають створювати можливості для реалізації таких заходів з метою посилення соціальної безпеки міста. Ці заходи у своїй сукупності утворюють інструментарій реалізації індивідуальної для кожного міста моделі управління соціальною безпекою, що обирається його органами місцевого самоврядування.

У теорії безпеки поширеним є наочне представлення методики розв'язання завдання забезпечення соціальної безпеки міст [2]. Особливий інтерес становить тривимірна графічна візуалізація у вигляді квадрантів безпеки: потенційних загроз, об'єктів та засобів захисту. Квадрант безпеки дозволяє оцінити обмеження, що накладаються потребами й можливостями управлінської системи. Крім того, поверхня, що обмежує потреби безпеки, може мати формалізований опис. Її дослідження є окремим завданням для кожного об'єкта.

Графічно потреби соціальної безпеки міста можна подати у вигляді тривимірної моделі (рисунок) [1, с. 11 – 18; 4, с. 32]. Розрізи даної моделі за площинами XOY, XOZ і YOZ мають прикладне значення. На основі розрізу площини XOY можна виділити загрози, що є найбільш характерними для соціальної сфери міста, а також найбільш вразливі об'єкти, що підлягають першочерговому захисту та виробленню відповідних управлінських підходів до їхнього убезпечення. Площина XOZ дозволяє оцінити якість системи захисту за наявності того чи іншого виду загрози безпеці об'єкта. Використання площини YOZ дає можливість підібрати конкретні засоби захисту відповідно до характеру об'єкта, що потребує захисту.



Тривимірна модель соціальної безпеки міста – «куб безпеки»

Розглянемо принцип аналізу загроз соціальній безпеці міста на прикладі м. Дніпропетровська. Об'єктами, що потребують захисту, візьмемо складові соціальної безпеки міста, які було наведено вище: фінансово-інвестиційна, природно-екологічна та соціально-демографічна сфери розвитку міста (таблиця).

Основними загрозами в контексті нашого дослідження є: несприятливі умови життя в місті, сформовані дією політичних, демографічних, соціально-економічних та природно-екологічних факторів; низька якість життя та бідність громадян, обумовлені нерозвиненістю ринку праці, браком житла, роботи, низькими доходами, високими цінами споживчого кошику та медико-санітарного захисту тощо; негативна динаміка людського розвитку, що включає зниження рівня освіченості, здоров'я та добробуту.

Основні засоби попередження, уникнення та нейтралізації наведених загроз: формування органами місцевого самоврядування на основі проведеного моніторингу та аналізу індикаторів соціальної безпеки міста відповідних програм місцевого розвитку; формування їх тісних кооперативних зв'язків з підприємствами; активізація сил населення щодо підвищення власної залученості до громадського

Розгортка куба складових соціальної безпеки м. Дніпропетровська

Розріз куба безпеки в площині XOY – «об'єкти захисту, загрози безпеці»				
Загрози / Об'єкти	Несприятливі умови життя в місті	Низька якість життя громадян	Бідність населення	Негативна динаміка людського розвитку
Фінансово-інвестиційна сфера	+	–	+	–
Природно-екологічна сфера	+	+	–	–
Соціальна сфера	+	+	+	+
Демографічна сфера	+	+		+
Розріз куба безпеки в площині XOZ – «засоби захисту, загрози безпеці»				
Загрози / Засоби	Несприятливі умови життя в місті	Низька якість життя громадян	Бідність населення	Негативна динаміка людського розвитку
Місцеві програми розвитку	+	+	–	+
Кооперація ОМС з підприємствами	+	+	+	+
Активізація ОМС дій населення	+	+	+	+
Державна та зовнішня допомога	+	+	+	–
Розріз куба безпеки в площині YOZ – «об'єкти захисту, засоби захисту»				
Засоби / Об'єкти	Місцеві програми розвитку	Кооперація ОМС з підприємствами	Активізація ОМС дій населення	Державна та зовнішня допомога
Фінансово-інвестиційна сфера	+	+	–	+
Природно-екологічна сфера	+	–	–	+
Соціальна сфера	+	+	+	+
Демографічна сфера	+		+	+

життя, сприяння прискоренню процесів соціалізації; організація формування джерел державної та зовнішньої цільової допомоги на розвиток містоутворювальних підприємств, що визначають рівень соціальної безпеки міста.

Таким чином, для кожного об'єкта, що потребує захисту, можна виявити припустиме поєднання ймовірних загроз, засобів і методів захисту на рівні міста. У цілому куб безпеки може мати будь-яку розмірність. Усі зазначені показники визначаються здебільшого кількістю їх класифікаційних ознак. Оскільки тривимірна модель є простою в сприйнятті й застосуванні, вона може передбачати певні модифікації. Зокрема, замість об'єктів захисту можна досліджувати суб'єкти його забезпечення.

У контексті завдань забезпечення соціальної безпеки промислового міста приймаємо, що основним суб'єктом формування системи соціальної безпеки міста є місцеве самоврядування. Проте з точки зору інституційного підходу як суб'єкти соціальної безпеки міста можна розглядати також соціальні служби, підприємства, організації та інші інститути соціального впливу.

Повертаючись до проблеми визначення розмірності, розмірність куба не впливає на аналіз площинних (двовимірних) розрізів. Тому можна запропонувати відповідний методологічний підхід, який дозволить обґрунтовувати результати аналізу розрізів куба безпеки. Характеризуючи обраний розріз, слід мати на увазі, що його елементи відрізняються великим різноманіттям як за цілями свого призначення, так і за набором характеристик. Тобто це завдання аналізу масиву багатовимірних даних, кожен елемент множини можна розглядати як систему з великою кількістю внутрішніх характеристик. Тому для їх опису потрібна така модель даних, яка дозволила б урахувати цю багатовимірність та не була б при цьому дуже складною.

Управління соціальною безпекою промислового міста можна звести до аналізу його внутрішнього середовища та потенційних можливостей (з використанням моделі «куб безпеки»), з виробленням системи заходів прогнозування та уникнення загроз соціальній безпеці. При цьому відправною точкою реалізації цього завдання є усвідомлення того, що соціальна безпека міста є таким станом його розвитку, якому характерна позитивна сталість соціально-економічних процесів і в якому сформовано інструментарій виявлення потенційних загроз соціальній безпеці та протидії їм.

Належне управління розвитком промислового міста може бути організовано лише тоді, коли способи вивчення та управління ризиками й потенційними загрозами стануть багатофункціональними. Відповідна методика повинна мати атрибути необхідної і достатньої багатоваріантності. Це означає, що успішно впоратися з різноманітністю об'єкта управління – соціальної сфери міста – може тільки керуюча система (зокрема, місцеве самоврядування), яка сама володіє достатнім інструментарієм – методами пізнання і впливу на об'єкт управління.

Список використаних джерел

1. **Карлова О. А.** Системне управління та пропорційний розвиток інфраструктури міст України / О. А. Карлова // Технічний прогрес та ефективність виробництва : вісн. Нац. техн. ун-ту «ХПІ». – 2013. – № 45. – С. 63 – 69.

2. **Мехедова Т. М.** Удосконалення механізмів регулювання соціальних процесів на рівні громади : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Мехедова Т. М. ; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2011. – 22 с.

3. **Самойленко М. І.** Теорія ймовірностей : підручник / М. І. Самойленко, А. І. Кузнєцов, О. Б. Костенко. – Х. : ХНАМГ, 2008. – 194 с.

4. **Халецька А. А.** Формування державної політики соціального захисту населення в умовах макроекономічної рівноваги : автореф. дис. … д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / А. А. Халецька ; РВПСУ НАН України. – К., 2010. – 42 с.

List of references

1. **Karlova O. A.** Systemne upravlinnia ta proportsiinyi rozvytok infrastruktury mist Ukrainy / O. A. Karlova // Tekhnichnyi prohres ta efektyvnist vyrobnytstva : visn. Nats. tekhn. un-tu «KhPI». – 2013. – № 45. – S. 63 – 69.

2. **Mekhedova T. M.** Udoskonalennia mekhanizmiv rehuliuvannia sotsialnykh protsesiv na rivni hromady : avtoref. dys. … kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.02 / Mekhedova T. M. ; Donets. derzh. un-t upr. – Donetsk, 2011. – 22 s.

3. **Samoilenko M. I.** Teoriia ymovirnostei : pidruchnyk / M. I. Samoilenko, A. I. Kuznietsov, O. B. Kostenko. – Kh. : KhNAMH, 2008. – 194 s.

4. **Khaletska A. A.** Formuvannia derzhavnoi polityky sotsialnoho zakhystu naselennia v umovakh makroekonomichnoi rivnovahy : avtoref. dys. … d-ra nauk z derzh. upr. : 25.00.02 / A. A. Khaletska ; RVPSU NAN Ukrainy. – K., 2010. – 42 s.

Надійшла до редколегії 06.03.15

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

АКІМОВ Олександр Олексійович,
канд. наук держ. упр., начальник відділу правового забезпечення Національної служби посередництва і примирення, м. Київ

АЛЕКСЄЄВ Валерій Марленович,
д-р наук держ. упр., голов. консультант Апарату Верховної Ради України

АНГЕЛОВ Юрій Віталійович,
здобувач ДРІДУ НАДУ,
голов. спец. ринкового нагляду та непродовольчих товарів Держспоживінспекції в Дніпропетровській області

АФАНАСЬЄВА Юлія Віталіївна,
аспірант ХарРІ НАДУ

БАГРІМ Ольга Андріївна,
аспірант ДРІДУ НАДУ

БАШТАННИК Алла Григорівна,
аспірант Академії муніципального управління, м. Київ,
директор Дніпропетровського регіонального відділення Національної школи суддів в Україні

ВИТКО Тетяна Юліанівна,
канд. наук держ. упр., доц.,
доц. каф. держ. упр. та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

ГАЦУЛЯ Олексій Миколайович,
аспірант ДРІДУ НАДУ,
голов. спец. відділу з питань фізичної культури та спорту Управління молоді, фізичної культури та спорту Запорізької облдержадміністрації

ГУБАНОВА Анна Валеріївна,
аспірант ДРІДУ НАДУ, директор торговельного центру ТОВ «Метро кеш енд кері», м. Вінниця

ДЕРЖАНОВСЬКА Снєжанна Леонідівна,
аспірант НАДУ

ЖАДАН Євгеній Володимирович,
аспірант ДРІДУ НАДУ,
перш. заст. голови Дніпропетровської облради по виконавчому апарату

ІВАСЕНКО Сергій Миколайович,
аспірант НАДУ

КВАША Андрій Сергійович,
аспірант ХарРІ НАДУ

КОРНІЄВСЬКИЙ Сергій Володимирович,
аспірант ДРІДУ НАДУ

КРАСІЛОВСЬКА Зоя Валеріївна,
аспірант ОРІДУ НАДУ

КУЗЬМЕНКО Юлія Олександрівна,
канд. пед. наук, доц. каф. української
та іноземних мов ОРІДУ НАДУ

ЛАВРУХІН Владислав Вячеславович,
аспірант НАДУ

ЛАХИЖА Микола Іванович,
д-р наук держ. упр., проф.,
заст. нач. Управління державної служби
Головного управління державної служби
України в Полтавській області

ЛАЩЕНКО Оксана Василівна,
канд. наук держ. упр., старш. викл.
каф. менеджменту та упр. проектами ДРІДУ НАДУ

МАКОТА Галина Зенонівна,
аспірант ЛРІДУ НАДУ

ОЛЕШКО Олексій Миколайович,
аспірант ХарРІ НАДУ

ОЛЬМЕЗОВ Владислав Олександрович,
здобувач ДонДУУ

ПОДП'ЯТНІКОВА Анна Ярославівна,
здобувач ДРІДУ НАДУ,
пров. фах. каф. кримінально-правових дисциплін АМСУ

ПРЕСИЧ Платон Юрійович,
аспірант НАДУ

РОЖКО Олег Олександрович,
здобувач ДРІДУ НАДУ, зав. відділення Державного закладу
«Дорожня клінічна лікарня ст. Дніпропетровськ
ДП "Придніпровська залізниця"»

СЕРГЄЄВА Олена Романівна,
старш. викл. Дніпропетровського університету
ім. Альфреда Нобеля

СТАДНІЧЕНКО Тетяна Олексіївна,
аспірант ДРІДУ НАДУ

СУРАЙ Інна Геннадіївна,
д-р наук держ. упр., доц., проф. каф. парламентаризму
та політичного менеджменту НАДУ

СУВОРОВ Валентин Павлович,
здобувач ХарРІ НАДУ

ТЕРЕНТЬЄВ Олександр Миколайович,
здобувач ДРІДУ НАДУ,
методист Вищого професійно-технічного училища № 17,
м. Дніпропетровськ

ТІШКОВА Наталія Леонідівна,
аспірант ДРІДУ НАДУ

ТРОФИМЕНКО Ганна Сергіївна,
канд. екон. наук, асистент каф. екон. інформатики
Національної металургійної академії України

УЛЬЯНЧЕНКО Юрій Олександрович,
д-р наук держ. упр., доц., доц. каф. екон. політики
та менеджменту ХарРІ НАДУ

ШПОРТЮК Наталія Леонідівна,
канд. наук держ. упр., доц. каф. менеджменту
і права Дніпропетровського державного
аграрно-економічного університету

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 3

КВАША Андрій. «Правова держава» і «громадянське суспільство»: компаративний аналіз категорій 3
МАКОТА Галина. Принципи міжнародного технічного співробітництва ЄС та України в межах нового бюджетного періоду ЄС на 2014 – 2020 рр. 13
СУРАЙ Інна, ДЕРЖАНОВСЬКА Снєжанна. Особливості формування лідерства в системі державного управління в Канаді ... 24
СЕРГЄЄВА Олена. Зарубіжний досвід оцінювання публічної влади 36
ГУБАНОВА Анна. Формалізація інституту прав і свобод громадян у сфері публічного управління 47

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 57

АЛЕКСЄЄВ Валерій. Соціально-економічний розвиток держави: проблеми та перспективи 57
АФАНАСЬЄВА Юлія. Державне регулювання демографічних процесів у країнах Європейського Союзу: інструменти підтримки сім'ї 70
ПОДП'ЯТНІКОВА Анна, ОЛЬМЕЗОВ Владислав. Правове забезпечення державного регулювання розвитку транзитного потенціалу України 79
ЛАВРУХІН Владислав. Напрями модернізації механізмів соціального захисту населення в Україні 89
ТІШКОВА Наталія. Система органів управління охороною навколишнього середовища у Європейському Союзі 98
ТРОФИМЕНКО Ганна, КОРНІЄВСЬКИЙ Сергій. Визначення оптимальності управлінських рішень у процесі реалізації регіональних інноваційних проектів 109
РОЖКО Олег. Діяльність органів місцевого самоврядування з організації надання офтальмологічної допомоги: досвід Польщі .. 119
УЛЬЯНЧЕНКО Юрій. Інформаційні аспекти реалізації державної політики розвитку конкурентного середовища 129
СУВОРОВ Валентин. Правовий механізм державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування в Україні: підходи до вдосконалення 139
СТАДНИЧЕНКО Тетяна. Нормативне закріплення діяльності органів влади в контексті адміністративної реформи в Україні 150
КРАСІЛОВСЬКА Зоя. Альтернативні способи вирішення спорів у сфері державного управління: поняття та сутність 158

ПРЕСИЧ Платон. Удосконалення механізмів державного управління земельними ресурсами в Україні 167
ГАЦУЛЯ Олексій. Розвиток галузевого управління у сфері фізичної культури та спорту: концептуальні засади 176
БАШТАННИК Алла. Організаційно-правові механізми регулювання діяльності органів державної влади в умовах реформ 186

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА 196

ЛАХИЖА Микола. Проблеми мотивації державних службовців до підвищення рівня їх професійної компетентності 196
АКІМОВ Олександр. Особливості формування професійних компетентностей державного службовця в контексті євроінтеграції України 207
ВИТКО Тетяна. Кадрове забезпечення державної служби: досвід Словацької Республіки для України 217
КУЗЬМЕНКО Юлія. Характеристика готовності державних службовців до аналітичної діяльності 229
ІВАСЕНКО Сергій. Запобігання корупційним ризикам у податкових органах України 238
БАГРІМ Ольга. Професійний потенціал керівних кадрів державної служби: еволюція наукових поглядів 246
ОЛЕШКО Олексій. Особливості управління конфліктом інтересів у сфері державної служби 254
АНГЕЛОВ Юрій. Особливі умови державно-управлінської діяльності на регіональному рівні 265
ТЕРЕНТЬЄВ Олександр. Професійний простір державної служби: визначення поняття, основи управління та напрями вдосконалення в Україні 274

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ 282

ШПОРТЮК Наталія. Теоретичні підходи до організації управління муніципальними утвореннями в країнах Європейського Союзу 282
ЛАЩЕНКО Оксана. Теоретичні основи діяльності органів місцевого самоврядування з формування іміджу муніципальних утворень 291
ЖАДАН Євгеній. Методологічні засади формування моделі соціальної безпеки міста 304

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ 313

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.

Структура тексту. Стаття, подана до друку, обов'язково має містити такі елементи:

– ім'я, прізвище автора, назва установи, де навчається (працює) автор, анотація, ключові слова українською, англійською мовами;

– 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 напрямі;

– список використаних джерел. Посилання на власні публікації є небажаними.

Текст наукової статті має бути оригінальним, таким, що раніше не друкувався. До статті наводиться УДК.

Обсяг публікації не має перевищувати 25 тис. знаків.

Анотація. До статті подається анотація обсягом 100 – 150 слів і ключові слова (5 – 6 позицій) українською та англійською мовами. Категорично не дозволяється використання програм перекладачів та автоматизованих засобів перекладу. Якість англомовної анотації до статті визначає редколегія журналу. За умови виявлення низької якості англомовного перекладу редакція залишає за собою право відправити її автору на доопрацювання.

Супровідні документи. Обов'язково додаються позитивні наукові рецензії кандидата (для аспірантів, студентів) або доктора (для докторантів) наук з державного управління та витяг з протоколу засідання кафедри навчального закладу (науково-методичної ради установи) з рекомендацією до публікації даного матеріалу.

Список літератури. Наведені погляди, думки й результати наукових пошуків інших дослідників обов'язково повинні супроводжуватись посиланнями на літературні джерела. Посилання подаються у квадратних дужках, де вказується порядковий номер

позиції в списку, номер тому, номер цитованої сторінки. Список використаних джерел наводиться наприкінці статті, він складається за алфавітом – спочатку українські й російські джерела (кирилицею), потім іноземні (латиницею); оформлюється відповідно до чинного видавничого стандарту з бібліографічного опису ДСТУ ГОСТ 7.1:2006. Джерела подавати мовою оригіналу. Бажано уникати непрямих посилань.

Відомості про автора. На окремому аркуші необхідно вказати:

– прізвище, ім'я, по батькові (повністю) автора;

– учене звання, науковий ступінь;

– місце роботи, посаду;

– контактний телефон, електронну адресу.

Технічні вимоги. Подавати електронну версію публікації (на CD-R або за електронною адресою: izdat@vidr.dp.ua) та чітку роздруківку матеріалу.

Статтю необхідно набрати на комп'ютері та роздрукувати, дотримуючись таких вимог:

– формат А4, поля: верхнє і нижнє – 20 мм; ліве – 25 мм; праве – 10 мм;

– розмір шрифту основного тексту – 14; інтервал – 1,5;

– прізвище автора і назву подавати великими літерами, не використовуючи режим CapsLock;

– обов'язкова нумерація сторінок.

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 (12 кегль) розміщуються в межах робочого поля. Занадто великі ілюстрації, після зменшення яких буде втрачатися якість зображення, друкуватися не будуть.

Автор несе відповідальність за науковий зміст, точність фактів, дат, формул, прізвищ тощо. Редколегія залишає за собою право на літературне редагування поданих матеріалів.

Редколегія

Наукове видання

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Збірник наукових праць
Заснований у 1999 р.
Випуск 1(24), 2015 р.

Редактори: А. В. Соколова, О. М. Шаповалова
Комп'ютерний оригінал-макет – К. О. Надтока

Формат 60х84 1/16. Ум. друк. арк. 18,60. Обл.-вид. арк. 18,53.
Тираж 100 пр. Зам. №

Національна академія державного управління
при Президентові України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Україна, 49044, Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
ДК №1743 від 06.04.2004 р.
Видруковано в повній відповідності до оригінал-макета
ФОП Тремпольцев О. В.
Україна, 49050, Дніпропетровськ, вул. Чкалова, 25