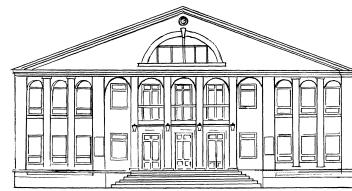


Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2016 р., № 2 (54)



Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

Голова редакційної ради: **А. О. Монаєнко**,

доктор юридичних наук, професор,

Заслужений юрист України

Журнал включено
до переліку фахових видань
згідно з наказом МОН
від 06.11.2014 р. № 1279

Головний редактор:

В. А. Ільяшенко, доктор наук з державного управління, професор

Редакційна колегія:

В. Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор

В. Г. Бодров, доктор економічних наук, професор,

Заслужений діяч науки і техніки України

С. О. Біла, доктор наук з державного управління, професор

В. Є. Воротін, доктор наук з державного управління, професор

А. О. Дегтяр, доктор наук з державного управління, професор

В. В. Дорофієнко, доктор економічних наук, професор

О. В. Долгальова, доктор наук з державного управління, професор

О. Я. Лазор, доктор наук з державного управління, професор

М. А. Латинін, доктор наук з державного управління, доцент

В. М. Лобас, доктор наук з державного управління, професор

А. В. Мерзляк, доктор наук з державного управління, професор

О. Г. Мордвінов, доктор наук з державного управління, професор

П. І. Надолішній, доктор наук з державного управління, професор

В. М. Огаренко, доктор наук з державного управління, професор

В. М. Олуйко, доктор наук з державного управління, професор

В. Л. Пілюшенко, доктор технічних наук, професор,

член-кореспондент НАН України

І. В. Розпугин, доктор наук з державного управління, професор

С. М. Серьогін, доктор наук з державного управління, професор

О. І. Черниш, доктор наук з державного управління, професор

В. О. Шамрай, доктор наук з державного управління, професор

О. С. Шаптала, доктор наук з державного управління, професор

Ю. П. Шаров, доктор наук з державного управління, професор

М. В. Болдуєв, доктор наук з державного управління, доцент

З. О. Надюк, доктор наук з державного управління, доцент

І. В. Рожкова, доктор наук з державного управління, доцент

Іноземні члени редакційної колегії

О. П. Овчинникова, доктор економічних наук, професор
(Російська Федерація)

Ю. М. Осипов, доктор економічних наук, професор
(Російська Федерація)

С. О. Пелих, доктор економічних наук, професор
(Республіка Білорусь)

В. С. Фатєєв, доктор економічних наук, професор
(Республіка Білорусь)

Відповідальний редактор: **С. В. Белькова**

Редактори: **А. О. Бессараб**, **В. Ю. Петрова**

Технічний редактор: **Ю. В. Волошина**

Дизайнер обкладинки: **Я. В. Зоська**

Засновник:

Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету
інформаційної політики, телебачення
та радіомовлення України про державну
реєстрацію друкованого засобу
масової інформації
Серія КВ № 14175-3146 ПР від 24.04.2008 р.

Видавець:

Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету
інформаційної політики, телебачення
та радіомовлення України
про внесення суб'єкта видавничої справи до
Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 3321 від 25.11.2008 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
29 юнія 2016 р., протокол № 9

Усі права захищені. Повний або частковий передрук
і переклади дозволено лише за згодою автора
і редакції. При передрукуванні посилання на журнал
"ДЕРЖАВА та РЕГІОНИ. Серія: ДЕРЖАВНЕ
УПРАВЛІННЯ" обов'язкове.

Редакція не обов'язково поділяє думку автора
і не відповідає за фактичні помилки,
яких він припустився.

Адреса редакції:

Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70Б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 20.07.2016.

Підписано до друку 21.07.2016.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 р.
Замовлення № 17-16Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>В. В. Коліжак</i> ГІБРИДНА ВІЙНА ЯК ПРОЯВ СКЛАДНОЇ НАДЗВИЧАЙНОЇ СИТУАЦІЇ.....	4
<i>Муц Луай Хайсал</i> ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ.....	9
<i>В. С. Поліщук</i> ТЕОРЕТИКО-ІДЕОЛОГІЧНЕ ПІДҐРУНТЯ НОВОГО ДЕРЖАВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ.....	13
<i>А. Л. Помаза-Пономаренко</i> ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМ І СОЦІАЛЬНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ ЯК ОСНОВА РОЗВИТКУ ТА БЕЗПЕКИ РЕГІОНІВ.....	18
<i>І. А. Сенча</i> ОБҐРУНТУВАННЯ ОПТИМАЛЬНОСТІ ПОРТФЕЛЬНОГО ПІДХОДУ ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКРИЗОВИХ СТРАТЕГІЙ.....	24
<i>О. В. Сергієнко</i> ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОЇ ВЗАЄМНОСТІ ЯК СПЕЦІАЛЬНОГО ВИДУ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ.....	29
<i>Н. О. Якушко</i> ЛІДЕРСТВО В СИСТЕМІ ПІДГОТОВКИ УПРАВЛІНЦІВ У СФЕРІ ОСВІТИ: СУСПІЛЬНИЙ ВИМІР.....	34

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>О. Р. Антонова</i> ГРОМАДСЬКЕ ЛОБІЮВАННЯ ЯК ФОРМА ЛЕГІТИМІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ.....	38
<i>С. Г. Бойко</i> ПОРІВНЯННЯ МОДЕЛЕЙ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ ТА КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	44
<i>А. В. Вербицька</i> ФІНАНСУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ.....	49
<i>О. І. Воронов</i> РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	55
<i>Г. А. Гайдай</i> ЕФЕКТИВНІСТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ: МОВНИЙ АСПЕКТ.....	62
<i>В. В. Коврегін</i> ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ Й ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ СТАБІЛІЗАЦІЇ КАДРОВОГО КОРПУСУ ВНЗ.....	66
<i>О. В. Лучинська</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОЇ СПІВПРАЦІ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ПОШИРЕННЮ ВІЛ/СНІДУ В УКРАЇНІ.....	71

<i>Л. М. Мельничук</i> ІНІЦІАТИВИ РАДИ ЄВРОПИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ШЛЯХИ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ.....	77
<i>С. В. Нікітенко</i> ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВІ ПІДВАЛИНИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ В УКРАЇНІ.....	83
<i>Н. П. Овчар</i> АСПЕКТИ МОДЕЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ УПРАВЛІННЯ РЕГУЛЯТОРНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ.....	87
<i>О. В. Проніна</i> СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ....	92
<i>С. І. Рудовська</i> ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕФОРМ В УКРАЇНІ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ.....	97
<i>О. Ф. Сальнікова, Г. В. Шпанчук, О. С. Суховерх</i> РОЛЬ НЕДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ВЕДЕННІ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ: ДОСВІД УКРАЇНИ...	103
<i>І. В. Сухара</i> МОДИФІКАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОФЕСІЙНИМ РОЗВИТКОМ КАДРІВ ЕКОЛОГІЧНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ.....	109
<i>А. О. Чаркіна</i> ЗАСОБИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД.....	114

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

<i>Ю. Ю. Кізілов</i> ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК СКЛАДОВА ПРОЦЕСУ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....	119
<i>О. А. Линдюк</i> ПРОБЛЕМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ.....	126

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>І. О. Дегтярьова</i> БАГАТОРІВНЕВЕ РЕГІОНАЛЬНЕ ВРЯДУВАННЯ ТА БАГАТОРІВНЕВЕ РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ: АНАЛІЗ СПІВВІДНОШЕННЯ СУТНІСНИХ ХАРАКТЕРИСТИК.....	132
<i>Д. Ю. Записний</i> ЩОДО ВИБОРУ ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	138
<i>К. В. Мануїлова</i> ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ, ЩО НАЛЕЖАЛИ РЕЧІ ПОСПОЛІТІЙ.....	147
<i>І. В. Руда</i> МІСЦЕ Й РОЛЬ ПРОЕКТНОГО ПІДХОДУ В МЕХАНІЗМІ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	152

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.86

В. В. Коліжак

аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою
Національної академії державного управління при Президентові України

ГІБРИДНА ВІЙНА ЯК ПРОЯВ СКЛАДНОЇ НАДЗВИЧАЙНОЇ СИТУАЦІЇ

У статті розглянута еволюція класифікації міжнародного та національного законодавства щодо надзвичайних ситуацій у світі в умовах глобалізації. Гібридна війна розглядається як прояв складної надзвичайної ситуації. Аналізуються передумови її виникнення на пострадянському просторі, серед яких слід назвати такі, як етнічна гетерогенність, наявність прихованих історичних кривд, слабкість місцевих громадянських суспільств та регіональна складність.

Ключові слова: гібридна війна, надзвичайна ситуація, складна надзвичайна ситуація.

Постановка проблеми. В умовах глобалізації, прискорення темпів економічної, політичної та культурної інтеграції у світі, а також в контексті якісно нової динаміки науково-технічного прогресу не тільки посилюється антропогенне навантаження на природу, але й загострюється боротьба за сфери впливу, природні ресурси, шляхи доступу до них. Завдяки оперативності сучасних мас-медіа ми стаємо безпосередніми свідками стихійних лих, техногенних катастроф, масових заворушень, хвороб, рухів біженців, масштабних терористичних актів тощо в будь-якому куточку планети. Людство не встигає реагувати на нові небезпеки, загрози, виклики і ризики на всіх рівнях, своєчасно узагальнювати їхні нові прояви та надавати належну класифікацію.

Наприкінці ХХ ст. серед численних асиметричних форм військово-політичного протистояння з'явилося поняття «гібридна війна». Спочатку цей термін застосовувався стосовно терористичних організацій, переважно розташованих в регіоні Близького Сходу. Однак завдяки агресивним діям Росії по відношенню до республік колишнього СРСР (Молдови, Грузії і особливо України) він набув нового змісту і якості, став ефективним інструментом дестабілізації внутрішньополітичної обстановки та реалізації імперських амбіцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Теоретико-методологічні підходи, пов'язані з тлумаченням поняття «надзвичайна ситуація», а також її класифікація розроблялись у працях таких вчених, як В. Акімова, С. Андреєв, Ю. Воробйова, В. Гушчина, С. Засунько, Н. Кліменко, С. Кузніченко, Д. Кучма, С. Мосов, В. Тіщенко, А. Труш, А. Филипенко, Л. Шевченко.

Аналіз сутності та змісту гібридної війни та її модифікації за сучасних умов здійснювали Д. Бірюков, С. Богданов, Ф. Вестерлунд, Р. Гленн, В. Горбулін, М. Гончар, Ф. Енке, В. Лінд, П. Менсур, В. Мандрагеля, В. Муррей, Б. Немет, й. Норберг, Г. Хоффман, С. Чекінов та інші дослідники.

Однак феномен гібридної війни в контексті складної надзвичайної ситуації зазвичай не розглядався. Крім того, феномен гібридної війни настільки складний та неоднозначний, що до його розгляду застосовуються різні підходи та інтерпретації.

Мета статті. Головною метою статті постає розгляд гібридної війни, її змісту та проявів в контексті складної надзвичайної ситуації, що склалася насамперед на Донбасі.

Виклад основного матеріалу. Необхідно відзначити, що в мас-медіа, журналістському, політичному і навіть науковому дискурсі термін

«надзвичайна ситуація» зазвичай ототожнюється з такими поняттями, що певною мірою схожі одне на одне за змістом, як «інцидент», «екстремальна ситуація», «катастрофа», «лихо», «криза», «кризова ситуація», «небезпечна подія», «стихийне лихо», «форс-мажорні обставини». Отже, прояснення понятійно-категорійного апарату, прагнення закріплення на законодавчому рівні максимально повної та чіткої класифікації надзвичайних ситуацій є однією з важливих правових гарантій забезпечення захисту прав і свобод фізичних і юридичних осіб від відповідних ситуацій, у тому числі можливості вимоги у суб'єктів владних повноважень забезпечення належного рівня захищеності від загроз, пов'язаних з ризиками або фактами виникнення надзвичайної ситуації [1, с. 20–21].

Тривалий час ми послуговувалися класифікацією надзвичайних ситуацій, яка була офіційно затверджена на державному рівні у Законі України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» від 8 червня 2000 р. Відповідно до положень ст. 7 залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій на території України, визначалися такі її види: техногенні та природні [2]. Однак з прийняттям Кодексу цивільного захисту України, який набрав чинності 1 липня 2013 р., цей закон втратив актуальність, хоча до нього вже були внесені 3 поправки. В новому документі, згідно з п. 2. ст. 5, з'явилися два нових види надзвичайних ситуацій: соціальні та воєнні [3].

Відповідно до Національного класифікатору України щодо надзвичайних ситуацій, що введений у дію 1 січня 2011 р., надзвичайна ситуація соціального характеру визначалася як порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене протиправними діями терористичного і антиконституційного спрямування, або пов'язане із зникненням (викраденням) зброї та небезпечних речовин, нещасними випадками з людьми тощо.

А надзвичайну ситуацію воєнного характеру пропонувалося характеризувати як порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене застосуванням звичайної зброї або зброї масового ураження, під час якого виникають вторинні чинники ураження населення, що її визначають в окремих нормативних документах [4, с. 3].

Не важко зрозуміти, що наведені визначення нових видів надзвичайних ситуацій потребують конкретизації, оскільки вони носять надзвичайно абстрактний характер і не враховують подій гібридної війни на Донбасі.

Ми вважаємо, що більш продуктивно послуговуватися терміном «складна надзвичайна ситуація», який вже понад 20 років активно використовується багатьма міжнародними організаціями. Зокрема, у червні 1992 р. в ООН був створений Міжвідомчий постійний комітет (The Inter-Agency Standing Committee (IASC)), який виступає провідною структурою координації зусиль усіх відомств організації, що опікуються гуманітарною допомогою та законодавцем в уточненні основних понять у цій сфері. Так «складна надзвичайна ситуація» визначається як гуманітарна криза в країні, регіоні або суспільстві, де спостерігається повна або значна втрата владних повноважень внаслідок внутрішнього або зовнішнього конфлікту і яка вимагає допомоги міжнародної спільноти поза межами наявних міжнародних та національних програм.

На початку XXI ст. світова спільнота почала використовувати ще одне поняття – «складна політична надзвичайна ситуація», під якою розуміється комплекс соціальних, політичних та економічних причин, які спричинили руйнування державних структур, втрату легітимності та владних повноважень, порушення прав людини та, можливо, збройний конфлікт, що вимагає гуманітарного втручання [5]. Воно було введено з метою відокремити гуманітарні потреби, що викликані конфліктом, від нестабільності, причиною якої виступає природна катастрофа.

Однак, аналізуючи події на Донбасі, ми віддаємо перевагу терміну «складна надзвичайна ситуація», оскільки вважаємо, що предикат «політичний» не повною мірою відбиває зміст подій у східному регіоні України, хоча він виступає у ролі головного чинника. Гібридна війна не обмежується лише збройним протистоянням, а складається з ідеологічних, пропагандистських, політичних, економічних, культурних, психологічних та інших елементів [6, с. 17]. А в заключному документі міжпарламентської конференції щодо Спільної зовнішньої політики і політики безпеки а також Спільної політики безпеки і оборони 4–6 березня 2015 р. (м. Рига) в п. 39 записано, що нові виклики безпеки, пов'язані з війною 4-го покоління – гібридною війною, яка є комбінацією звичайних та незвичайних військових методів, елементів

кібер-, економічної та інформаційної війни, а також політичного тиску [7].

Крім цього, слід брати до уваги те, що у сучасних протистояннях легітимність набула першочергового значення, а стратегія кожної зацікавленої сторони складається з власної інтерпретації подій і перекручувань або послаблень опису й коментарів противника, а також показу його реальних намірів [8, с. 9]. Ми підтримуємо висновок В. Горбуліна, що кожен конкретний елемент цієї «гібридної війни» не новий по суті і використовувався майже в усіх війнах минулого, однак унікальними є узгодженість і взаємозв'язок цих елементів, динамічність та гнучкість їх застосування, а також зростання ваги інформаційного чинника. Причому інформаційний чинник в окремих випадках стає самостійним складником і виявляється не менш важливим, ніж військовий [9].

Відомий румунський експерт Н. Попеску підкреслює, що реальною новелою російської операції в Україні була «близька до ідеальної» координація зусиль між різними силами та інструментами (дипломатичні, економічні, військові, інформаційні) з однією добре організованою командною структурою. До цієї оцінки приєднуються О. Джонссон та Р. Сілі. Необхідно зазначити і висновок М. Галеотті, який помітив зауваження начальника Генерального Штабу Збройних Сил Російської Федерації В. Герасімова при виступі загальних зборах Академії військових наук Російської Федерації у січні 2013 р. щодо необхідності координації зусиль усіх державних структур, а також військової, розвідувальної та інформаційної операцій [10].

Існують більш обмежені за змістом визначення. Так В. Мурей та П. Менсур характеризують гібридну війну як конфлікт, до якого залучені звичайні збройні сили та іррегулярні формування (партизанські, повстанські, терористичні), які включають як державних, так і недержавних акторів, що мають на меті досягнення спільного результату [11, с. 3]. Однак війна, яку веде Росія в Україні, показує недосконалість таких визначень.

Гібридна війна вбудована в контекст складної надзвичайної ситуації, де кінцевий результат детермінується насамперед політичною метою разом з соціальною, економічною та духовно-культурною цілями. При цьому, як стверджує А. Ланожка, в республіках колишнього СРСР спостерігається щонайменше 4 чинники, що

працюють на гібридну війну: етнічна гетерогенність, наявність прихованих історичних кривд, слабкість місцевих громадянських суспільств та регіональна складність, яку Росія використовує краще, ніж інші зовнішні актори [12, с. 181]. Тобто це складний комплекс історичних, демографічних, політичних, соціальних та інших причин, які ускладнюють відносно незалежний вектор розвитку кожної держави, що раніше належала до соціалістичного табору.

Навіть у зовні благополучних республіках Балтії існують доволі складні проблеми. Зокрема, після розвалу СРСР в Естонії і Латвії було до чверті росіян. Серед тих, хто не мав громадянства, росіяни також склали більшість (7 та 12% відповідно). Це приводило до позбавлення політичних прав та безробіття значної частки населення республіки, яка може у необхідний момент виступати як п'ята колона.

У Східній Європі національний рух виник у XIX ст. і був реакцією насамперед еліти на імперське домінування. Зокрема, український націоналізм – це значною мірою результат польського, російського і навіть радянського контролю [13]. Зокрема у східній Польщі у міжвоєнний період наростало насильство з обох сторін (українців та поляків) [14]. Українськими націоналістами на Волині було вбито близько 100 тис. поляків. У поляків був свій мартиролог звірств, особливо під час операції Вісла по переселенню українців.

Насадження своїх норм і правил, виховання місцевих еліт у комуністичному дусі поряд з існуванням рухів за незалежність створили доволі строкату ситуацію. Цей експеримент створив приховане сховище жадливіх історичних кривд та надав можливість Кремлю використовувати це у своїх інтересах. Зокрема, в Україні Москва сподівалася на сильний місцевий рух, який буде виступати за об'єднання з Росією, що спровокує Київ на жорстку відповідь і дасть підстави Росії врятувати своїх прихильників [15].

Громадянське суспільство через традицію авторитаризму дуже слабке у більшості пострадянських республік. Норми, що регулюють ліберальну демократію та громадянські цінності, а також сприяють участі спільноти у соціальному житті і міжгруповій кооперації, залишаються нерозвинутими, незважаючи на прогрес під час Революції гідності та розвиток волонтерського руху у відповідь на події на Донбасі.

Складність ситуації у колишніх радянських республіках приводить до незрозуміння його

внутрішніх мотиваційних механізмів зовні. На Заході існують недооцінка символів, які плекають окремі групи, помилки в оцінках цілей і преференціях місцевого населення та їхніх лідерів. Отже, Кремль тут має перевагу над іншими світовими суб'єктами. Вони легко інтерпретують місцеві події, до чого додається потужний вплив мас-медіа. Російська риторика добре підготувалася до відповідей Заходу. Як писав Р. Еллісон, вона спрямована на розмиття легальних і нелегальних причин, щоб створити виправдальну димову завісу, зокрема, за рахунок використання деяких сфер невизначеностей в галузі міжнародного права. Так переводяться у розряд необґрунтованих певні факти.

Із зазначеного можна зробити декілька узагальнень.

1) РФ використовує ескалацію місцевого домінування в Україні без спроб вийти на глобальний рівень. Постійні загрози посилення інтенсивності бойових дій здійснюються для того, щоб противник утримувався від масштабних військових відповідей. Спостерігається намагання тримати конфлікт на локальному рівні, щоб запобігти зовнішнє втручання.

2) Розширення сфери впливу та ревізія статус-кво через зміну кордонів і вплив на політичні режими сусідніх держав.

3) Держави – об'єкти впливу слабкі насамперед через нерозвиненість громадянського суспільства, а також етнічні та лінгвістичні суперечності, що постають предметом мас-медійних маніпуляцій.

4) Існують етнічні та лінгвістичні групи, які мають щільні зв'язки з агресором. Це надає інформаційну перевагу з урахуванням знань місцевих особливостей.

Висновки і пропозиції. У міжнародному законодавстві та зарубіжній науковій думці поступово диференціюються види та характеристики надзвичайних ситуацій. Цей процес з деяким запізненням відбувається і у національному законодавстві та академічному середовищі. В Україні він набув особливої актуальності через гібридну війну, що здійснює РФ на Донбасі. Отже, ми вважаємо, що вона є проявом складної надзвичайної ситуації, що має значну кількість різнопланових характеристик. Результати гібридної війни значною мірою будуть залежати від позиції міжнародної спільноти та основних світових гравців у цьому регіоні (РФ, США, ЄС). Тому наші подальші дослідження будуть сфоку-

совані на загальній композиції міжнародних відносин, пов'язаних з подіями в Україні та трансформацією форм і методів гібридної війни з боку Російської Федерації.

Список використаної літератури:

1. Андреев С. Теоретико-методологические подходы к классификации чрезвычайных ситуаций / С. Андреев // Вестник Воронежского института ГПС МЧС РФ. – 2015. – № 1. – С. 19–35.
2. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : Закон України від 8 червня 2000р. № 1809-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1809-14/page>.
3. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/page>.
4. Національний класифікатор України «Класифікатор надзвичайних ситуацій» ДК 019: 2010 – Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики, 2010. – 23 с.
5. World Health Organization – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.who.int/hac/about/definitions/en>.
6. Вступне слово О. Власюка / Конференція НІСД 17 березня 2016 р. «Невоєнний вимір війн нового покоління: енергетичний компонент». – К. : НІСД, 2016. – С. 15–18.
7. Final conclusions Interparliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP) 4–6 March, 2015, Riga. – 7 p.
8. Kuperwasser Y. Lessons from Israel's Intelligence Reforms / Y. Kuperwasser – The Saban Center for Middle East Policy at the Brookings Institute, 2007. – ANALYSIS PAPER, № 14. – 40 p.
9. Горбулін В. «Гібридна війна» як ключовий інструмент російської геостратегії реваншу / В. Горбулін // Дзеркало тижня – 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/internal/gibridna-viyana-yak-klyuchoviy-instrument-rosiyskoyi-geostrategiyi-revanshu_.html.
10. Galeotti M. The “Gerasimov doctrine” and Russian Non-Linear War / M. Galeotti. – 2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://inmoscowsshadows.wordpress.com/2014/07/06/the-gerasimov-doctrine-and-russian-non-linear-war>.
11. Williamson M. Hybrid warfare: fighting complex opponents from the ancient world to the present / M. Williamson, P.R. Mansoor. – Cambridge : Cambridge University Press, 2012. – 321 p.
12. Lanoszka A. Russian hybrid warfare and extended

- deterrence in Eastern Europe / A. Lanoszka // International Affairs – 2016. – Vol. 92. – № 1. – P. 175–195.
13. Snyder T. The reconstruction of nations: Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569–1999 / T. Snyder – New Haven : Yale University Press, 2003. – 353 p.
14. Posen B.P. The security dilemma and ethnic conflict / B.R. Posen // Survival – 1993 – № 35 (1). – P. 27–47.
15. Four myths about Stepan Bandera, BBC Russia News. – 2014 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bbc.com/russian/russia/2014/02/140227_bandera_myths.shtml.
-

Колижак В. В. Гибридная война как проявление сложной чрезвычайной ситуации

В статье рассмотрена эволюция классификации международного и национального законодательства относительно чрезвычайных ситуаций в мире в условиях глобализации. Гибридная война рассматривается как проявление сложной чрезвычайной ситуации. Анализируются предпосылки ее возникновения на постсоветском пространстве, среди которых следует назвать такие, как этническая гетерогенность, наличие скрытых исторических обид, слабость местных гражданских обществ и региональная сложность.

Ключевые слова: гибридная война, чрезвычайная ситуация, сложная чрезвычайная ситуация.

Kolizhak V. V. Hybrid war as a manifestation of a complex emergency

The article describes the evolution of the classification of international and national legislation on emergency situations in the world in terms of globalization. Hybrid war is seen as a manifestation of a complex emergency. Analyzes the background of its occurrence in the former Soviet Union, among which are such as ethnic heterogeneity, the existence of hidden historical grievances, the weakness of the local civil society and regional complexity.

Key words: hybrid warfare, emergency, complex emergencies.

Муц Луай Хайсал

кандидат наук з державного управління,
здобувач кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розглянуто питання теоретичного аспекту формування політики держави у сфері міграції з метою забезпечення національної безпеки та розвитку. Наведено історичний досвід формування концептуальних засад державної міграційної політики України та законодавчого забезпечення її реалізації. Досліджено проблему виникнення, становлення й розвитку міграційної політики України в контексті співпраці з Європейським Союзом.

Ключові слова: міграція, міграційні потоки, державна політика, правова база регулювання у сфері міграції, концепція міграційної політики.

Постановка проблеми. У сучасних умовах міграційні процеси являють собою сукупність результатів модернізації та глобалізації демографічних, соціально-економічних, політичних і соціокультурних процесів. Для того щоб міграція була потужним чинником розвитку як окремої держави, так і світового співтовариства, необхідне формування й постійне вдосконалення ефективної міграційної політики. Держави регулюють міграцію з метою залучення міграційних потоків та управління ними, а також стимулювання й регулювання відтоку мігрантів. Важким завданням є також управління міграцією, яка була б вигідною як країнам-донорам, так і країнам призначення мігрантів, а також самим мігрантам та їх родинам. Цих цілей неможливо досягти без встановлення чіткого підходу до політики управління, який при цьому має бути досить гнучким, щоб відповідати мінливим умовам феномена міграції. Сьогодні для України, яка стикається з безліччю проблем у сферах як внутрішньої, так і зовнішньої міграції, дослідження питань формування державної міграційної політики набуває особливої актуальності. Розгляд історичного аспекту дасть змогу виявити проблеми та перспективи підвищення ефективності міграційної політики України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність проблем міграції населення та її регулювання зумовили інтерес багатьох учених до цієї теми. Зокрема, міграційним процесам і різним аспектам формування державної міграційної політики присвячені наукові роботи таких авторів, як О. Власюк, І. Горбачова М. Дущик, Н. Кочергіна, Е. Лібанова, О. Малиновська І. Майданік, Ю. Ма-

когон, С. Пирожков, Л. Семів та багато інших. Однак гострота проблем і мінливість міграції як соціально-економічного явища зумовлюють необхідність подальших досліджень цієї проблематики.

Метою статті є дослідження історичного аспекту становлення державної міграційної політики України та виявлення проблем її розвитку.

Виклад основного матеріалу. Україна з'явилася на політичній карті як незалежна держава в 1991 р. Відкриті кордони й ринкові реформи змінили економічну систему та дали змогу розвинути нові моделі міграції. Деякі із цих змін виникли в результаті значних геополітичних трансформацій, інші – унаслідок традиційного міграційного обороту серед радянських республік. Україна зіткнулась із низкою викликів, серед яких основними є імміграція численних етнічних українців до Росії, Західної Європи та інших країн світу, проблема торгівлі людьми, необхідність контролю потоку мігрантів з Азії та Африки, які транзитом через країну рухаються до Європейського Союзу, тощо. Після незалежності Україна розробляла міграційну політику, створювала державні міграційні служби та інтегрувала визнані міжнародні норми (наприклад, свободу пересування та захист біженців) у своє національне законодавство. Водночас відсутність державного досвіду, а також укорінені радянські стереотипи, які розглядають міграцію виключно як спосіб забезпечення робочою силою, спричинили невдачі й помилки під час розроблення національної міграційної політики.

Основні принципи національної міграційної політики України затверджені Конституцією

України, яка гарантує свободу пересування громадян України та іноземців, які проживають на законних підставах; захист громадян України за кордоном; можливість іноземців іммігрувати до України; рівні права для іноземців, які легально проживають у країні; здатність іноземців просити та отримати притулок [1]. Реалізацію цих принципів забезпечують численні нормативно-правові акти.

Указ Президента України «Про Основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки» від 18 жовтня 1997 р. формує фундамент соціальної політики та включає розділ міграційної політики з визначенням її основних принципів: вільного виїзду та в'їзду громадян України; рівності перед законом для іноземців і громадян України; диверсифікованого ставлення до різних категорій іммігрантів залежно від національних інтересів держави. Згідно із цим документом основні принципи міграційної політики повинні полягати в сприянні репатріації українців та українських вихідців інших національностей, поверненні осіб, раніше депортованих, наданні допомоги біженцям, імміграційному менеджменті іноземців [2].

Указ Президента України «Про Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року» визначав політичні завдання в таких питаннях, як захист соціальних та економічних інтересів і прав українського працівника-іммігранта, збереження трудового й інтелектуального потенціалу держави, створення правової, соціальної та економічної бази регулювання зовнішньої трудової міграції у відповідь на масову міграцію українців за кордон, яка розгорталася стихійно та часто була нелегальною [3].

Затвердження указами основних принципів та еталонних пунктів зіграло важливу роль у розвитку української міграційної політики, сприяло створенню законодавства та приєднанню до визнаних міжнародно-правових норм. Проте вони були обмежені в часі, оскільки в наведених указах перелічені завдання, викладені лише на декілька років. Крім того, після їх затвердження відбулося багато змін у динаміці й структурі міграційних потоків у світі та в Україні.

На початку нового тисячоліття розвиток міграційної політики України значно сповільнився. Хоча були висунуті десятки законопроектів, лише деякі з них були схвалені Верховною Радою України, переважно ті, що розглядали зміни й доповнення до чинного законодавства.

З одного боку, невідкладні завдання зі створення основи міграційної політики й законодавства

з метою відмови від автократії радянських часів та гарантування прав людини були завершені. З іншого боку, міграційна політика в нових умовах, коли виникла необхідність забезпечення впорядкованого руху населення, участі на міжнародному ринку праці та процесах глобалізації, була недостатньо сформована для ефективного виконання своєї мети.

Можна констатувати, що хоча загальні принципи були визначені згідно з державним курсом на демократизацію суспільства, проте під час подальшої роботи над формуванням міграційної політики України виникли труднощі й ускладнення. Так, у 2007 р. Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) дійшла висновку, що «міграційна політика України залишалася концептуально невизначеною: недостатньо розроблені її принципи, поточні цілі й завдання, стандарти захисту прав людини відсутні» [4].

Для реалізації рішення РНБО Міністерству юстиції України було доручено розроблення Концепції державної міграційної політики України. Однак роботу над проектом документа було визнано невдалою з декількох причин. По-перше, розроблення було доручене установі, компетентній у сфері законодавства, а не міграції. По-друге, за основу був узятий проект, розроблений наприкінці 1990-х рр., який не враховував суттєві зміни в стані міграційних процесів. По-третє, Міністерство юстиції України намагалося врахувати безліч поданих пропозицій інших міністерств і відомств. У результаті спроба розробити єдине стратегічне бачення політики не вдалася. Законопроект містив численні повторення та виглядав більше як план дій, а не як юридичний акт концептуального характеру.

У 2009 р. Верховна Рада України відхилила законопроект Концепції міграційної політики, поданий Кабінетом Міністрів України, що не відрізнявся істотно від попереднього. Через декілька днів група депутатів парламенту зареєструвала альтернативний проект. Деякі експерти вбачали це як навмисне гальмування процесу законотворення. Однак така ситуація склалася не тільки у сфері міграційного законодавства, а й щодо інших урядових ініціатив [5].

Усе це свідчить про відсутність консенсусу в питаннях міграційної політики, яка сприймається занадто вузько, переважно в контексті боротьби з нелегальною імміграцією. Оскільки Україна як незалежна держава не так давно приєдналася до світових процесів міграції, суспільство й влада ще не усвідомили необхідність активних дій з

управління міграцією. Розуміння ситуації у сфері міграції не відповідає сучасним вимогам через слабкі статистичні дані та дефіцит адекватного наукового дослідження міграційного руху. Міграційне законодавство містить численні недоліки, а інституційне забезпечення його реалізації недостатньо розроблене.

У 2010 р. набув чинності План дій з лібералізації візового режиму між Україною та Європейським Союзом (далі – План), який передбачає загальну схему впровадження сучасної політики управління міграційними потоками. Відповідно до положень Плану політику України щодо управління міграційними потоками довелося змінити. Міжнародні моніторингові місії, у тому числі «Європа без бар'єрів», оцінили реалізацію Україною Плану та сертифікували значний прогрес цього процесу в країні. План дій з лібералізації візового режиму допоміг встановити стратегічні напрями міграційної політики та наголосити на гарантуванні поваги до основних прав і свобод людини. Відповідно до Фінального (шостого) звіту Європейської Комісії про виконання Україною виконала 54 критерії Плану, у тому числі 23 умови з управління міграцією. Це стало основою можливості законодавчої пропозиції Європейської Комісії щодо можливості надання Україні безвізового режиму з Європейським Союзом у 2016 р. [6].

Важливим кроком стало затвердження Концепції державної міграційної політики Указом Президента від 30 травня 2011 р., що розблоковує подальший процес законотворчості та дає змогу реалізувати План дій з лібералізації візового режиму. Як зазначено в цьому документі, Концепція державної міграційної політики «визначає напрями, стратегічні завдання державної міграційної політики України, принципи й пріоритети діяльності державних органів у сфері міграції, напрями вдосконалення її законодавчого та інституціонального забезпечення, а також механізми реалізації концепції» [7].

Концепція спрямована на забезпечення ефективного державного управління міграційними процесами, створення умови для сталого демографічного й соціально-економічного розвитку держави, підвищення рівня національної безпеки шляхом запобігання неконтрольованій міграції та усунення їх наслідків, узгодження національного законодавства у сфері міграції з міжнародними стандартами, посилення соціально-правової охорони громадян України, які перебувають або працюють за кордоном, завдяки

створенню умов для безперешкодного здійснення прав, свобод, законних інтересів мігрантів та виконання ними своїх обов'язків, передбачених законодавством, підтримка інтелектуального та трудового потенціалу таких осіб і виконання принципів захисту інтересів України [7].

З 2011 р. законотворчість у сфері міграції значно пожвавлюється: приймаються нові редакції законів України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про зайнятість населення» (який містить низку положень стосовно регулювання трудової міграції). У 2012 р. прийнято Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», а також розроблено проект Закону України «Про зовнішню трудову міграцію».

Затверджена Концепція державної міграційної політики України відповідає визначеній Радою Європи необхідності реінтеграційної політики для України. Так, План дій для України на 2008–2011 роки підкреслює необхідність розвитку програми реінтеграції для повернення мігрантів [8].

Трудові мігранти – репатріанти – не отримують жодної державної підтримки, хоча в багатьох випадках особам, які працювали за кордоном, потрібна підтримка: вони перебувають під серйозним психологічним стресом; втративши кваліфікацію та колишні соціальні зв'язки під час роботи за кордоном, вони стикаються з труднощами в пошуку роботи; набуті заощадження рідко бувають достатніми для започаткування власного бізнесу та створення власного робочого місця тощо. У результаті їм досить часто доводилося шукати роботу за кордоном, знову витративши свої заощадження. Причому ця тенденція посилюється під час фінансово-економічної кризи.

Існує необхідність розроблення та вдосконалення нормативно-правової бази, присвяченої механізмам страхування мігрантів, у тому числі пенсійного, а також діяльності, спрямованої на сприяння поверненню мігрантів і продуктивне використання коштів, зароблених за кордоном.

Також важливим завданням має бути запровадження моніторингу міграційних потоків, як легальних, так і нелегальних, щоб забезпечити надійне та постійне оновлення інформації про ситуацію, оскільки державна політика має спиратись на якісну інформаційну базу.

Офіційна статистика повинна надати повні й чіткі відповіді на такі питання: чи є іммігранти тягарем для держави; чи є масштаб еміграції загрозою; чи сприяють міграційні процеси зростанню рівня злочинності тощо. Статистичні показники міграції повинні бути вдосконалені, а засоби збору інформації мають бути більш різноманітними. Дослідження цих питань повинне стати систематичним та мати чітку періодичність.

Висновки і пропозиції. Відсутність належної роботи у сфері управління міграцією викликає численні й гострі проблеми, які вимагають негайного вирішення. Насамперед це стосується таких питань:

– трудової міграції з України, що під час демографічної кризи становить серйозну загрозу для трудового та інтелектуального потенціалу держави;

– необхідності захисту прав трудових мігрантів, забезпечення їх легальною роботою за кордоном, заохочення їх повернення на батьківщину та реінтеграції;

– причин накопичення іноземних іммігрантів на території держави, у тому числі шукачів притулку, оскільки визначення їх правового статусу є необґрунтовано складним, тощо.

Це створює необхідність подальшого дослідження різних аспектів розвитку державної міграційної політики України, яка б ефективно й швидко відповідала на виклики сучасності, забезпечувала соціально-економічний розвиток України та підвищувала її статус на міжнародному рівні.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Ре-

жим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

2. Про Основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки : Указ Президента від 18 жовтня 1997 р. № 1166/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1166/97>.

3. Про Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року : Указ Президента від 24 травня 2000 р. № 717/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/717/2000>.

4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 року «Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності» : Указ Президента від 20 липня 2007 р. № 657/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/657/2007>.

5. Malynovska O. Tasks of migration policy of Ukraine in the context of visa dialogue with EU / O. Malynovska [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eapmigrationpanel.org/files/research/en/MalynovskaMigrationPolicyENG.pdf>.

6. Sixth Progress Report on the Implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-905-EN-F1-1.PDF>.

7. Про Концепцію державної міграційної політики : Указ Президента року від 30 травня 2011 р. № 622/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>.

8. Council of Europe Action Plan for Ukraine 2008–2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/4Action_Plan_Ukraine_2008-2011__final_1_ENG.pdf.

Муц Луай Хайсал. Исторический аспект формирования государственной миграционной политики

В статье рассмотрены вопросы теоретического аспекта формирования политики государства в сфере миграции с целью обеспечения национальной безопасности и развития. Приведен исторический опыт формирования концептуальных основ государственной миграционной политики Украины и законодательного обеспечения ее реализации. Исследована проблема возникновения, становления и развития миграционной политики Украины в контексте сотрудничества с Европейским Союзом.

Ключевые слова: миграция, миграционные потоки, государственная политика, правовое регулирование в сфере миграции, концепция миграционной политики.

Muts Luai Khaisal. Historical aspect of formation of the state migration policy

The article deals with theoretical aspects of the formation of state policy in the field of migration in order to ensure national security and development. Historical experience of formation of conceptual foundations of the state migration policy of Ukraine and legislative ensuring of its implementation has been reviewed. The problem of the emergence, formation and development of Ukraine's migration policy in the context of cooperation with the European Union has been investigated.

Key words: migration, migration flows, state policy, legal framework of migration, concept of migration policy.

В. С. Поліщукаспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ТЕОРЕТИКО-ІДЕОЛОГІЧНЕ ПІДҐРУНТЯ НОВОГО ДЕРЖАВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

У статті здійснений комплексний аналіз теоретичних та ідеологічних передумов формування основних принципів нового державного менеджменту. Виявлено, що провідну роль у конструюванні змістового аспекту нового державного менеджменту відіграли такі теорії, як менеджеріалізм, теорії суспільного вибору, агентських відносин та трансакційних витрат. Ідеологічний вектор нового державного менеджменту був обраний під впливом неоліберальної традиції.

Ключові слова: новий державний менеджмент, менеджеріалізм, теорія суспільного вибору, теорія трансакційних витрат, теорія агентств, неолібералізм.

Постановка проблеми. Новий державний менеджмент (далі – НДМ) насамперед вирізняється прикладною аплікативністю. Як комплекс з реформування публічного сектору він виникає у вестмінстерських державах у 80-ті роки, а як наукова доктрина оформлюється у 90-тих роках ХХ століття. Проте виразний практичний характер НДМ не свідчить про відсутність теоретичного фундаменту. До ключових наукових передумов НДМ можна віднести цілу низку економічних, політичних та управлінських теорій та концепцій. Значний вплив на формування базових засад НДМ здійснили менеджеріалізм як напрям у публічно-адміністративній галузі знання, теорії агентських відносин та трансакційних витрат в межах НІЕТ, теорія суспільного вибору в контексті економічної політики тощо. Ідеологічна ж складова НДМ переважно сконструйована неолібералізмом (економічний та правовий виміри).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняному науковому дискурсі з державного управління, на жаль, це питання є малодослідженим. Проте окремі аспекти (принципи НДМ, критика класичної бюрократичної моделі публічного адміністрування, менеджеріалізм, реформи публічного сектору) вивчають В. Бакуменко, К. Дубич, Т. Коцкулич, Г. Ситник, В. Соловійов, В. Солових, А. Чемерис. Більш ґрунтовно ця тема висвітлена у наукових працях зарубіжних дослідників (Л. Брінгенберг, М. Бівер, Дж. Грінвуд, Г. Джордано, К. Поллітт, Ш. Харрісон, М. Моран, Д. Озборн, Р. Пайпер, Р. Роудс, П. Флетчер, Н. Флін, О. Хагс, С. Хортон).

Мета статті. Головною метою роботи є аналіз основних положень теорій, які лягли в основу НДМ, а також дослідження їх доктринального вияву у новому державному менеджменті.

Виклад основного матеріалу. Менеджеріалізм характеризується рядом засадничих ідей. По-перше, менеджмент розуміється як суто інструментальна діяльність, що наділена рядом принципів, які можуть застосовуватися як у публічній, так і в приватній сферах. А це означає, що всі організації, незалежно від юридичної форми, розміру або цілей, мають більше спільного, ніж відмінного. Як зазначає К. Політт, широкий набір ідентичних управлінських вмінь та навичок, методів та процедур можуть бути застосовані до всіх організацій: публічних чи приватних, прибуткових чи неприбуткових [7, с. 47].

По-друге, управлінець має наділятися значною владою і свободою дій, але при цьому нести відповідальність за прийняті рішення та використані ресурси. Діяльність менеджера повинна відбуватися за спеціальних умов: належної мотиваційної системи для виконання управлінських функцій; перманентного моніторингу та однозначного ієрархічного контролю.

По-третє, ключовим елементом менеджеріалізму постає повномірне покладання на стимули. В основі цієї настанови міститься висновок біхевіоризму: індивіди жваво реагують на винагорода та санкції. Отже, продумана структура стимулів може поліпшити діяльність як окремих працівників, так і організації в цілому. Прикладами стимулів можуть бути винагорода за результатами виконання або ж укладання контрактів

на визначений термін для вирішення конкретних завдань. В обох випадках фігурує фінансова мотивація. Загалом констатується перевага фінансових спонук над нефінансовими.

По-четверте, менеджеріалізм приділяє багато уваги визначенню та вимірюванню різних завдань в аспекті ефективності, оптимальної вартості та підзвітності. Звідси виплаває акцентуація на кількості робочих місць, плануванні та програмуванні робочого процесу, налаштуванні процесів та процедур, деталізована специфікація бажаних витрат та прибутків тощо.

Дж. Бостон зазначає: «Вплив ідей менеджериалізму на НДМ разюче очевидний у контексті широко читаної «Переосмислюючи управління» Девіда Озборна та Теда Геблера – книги, яка беззаперечно сформувала реформи публічного менеджменту в багатьох країнах у 1990-ті роки, а не лише у США» [3, с. 22].

Загалом можемо виділити фундаментальні принципи НДМ, запозичені з менеджериалізму:

- преференція незалежної публічної бюрократії над класичною;
- перевага приватних організацій над публічними;
- перевага одноцільових організацій над мультицільовими;
- преференція свободи дій управлінця над суворими приписами;
- вибір державних службовців з управлінськими навичками, а не технічними вміннями;
- фіксована система винагород за результатами виконання;
- перевага робочих контрактів на визначений часовий строк над безлімітним терміном перебування на посаді;
- перевага контролю на основі бізнесової методології над процедурним контролем;
- фокусування на результатах, а не намірах та процесі.

Теорія агентських відносин мала значний вплив на академічну царину у 1970-х роках. Її імперативи простежуються у політичній науці, соціології та державному управлінні. Ця теорія ґрунтується на формальному моделюванні контрактних відносин в рамках таких двох передумов.

По-перше, всі учасники контрактних відносин передбачаються абсолютно раціональними. Зокрема, вони мають параметричні знання щодо ситуації, в якій знаходяться (вони не знають, що станеться в майбутньому, але знають структуру проблем, які можуть виникнути), і їх

обчислювальні можливості не обмежені. Це дає їм змогу знаходити найбільш ефективні рішення.

По-друге, учасники контрактних відносин володіють різною інформацією щодо ряду ключових змінних. Таким чином, інформація хоча і є повною, але розподілена між учасниками асиметрично.

Відправною точкою аналізу є відносини, де одна сторона, іменована принципалом (Р) або замовником, доручає за певну винагороду деяку роботу іншій стороні, що називається агентом (А) або виконавцем, делегуючи їй при цьому частину своїх прав з прийняття рішень; а інша сторона (агент) виконує цю роботу. Передбачається, що у принципала менше інформації про реалізований контракт, ніж в агента. Наприклад, акціонер (принципал), доручивши менеджеру (агенту) максимізувати вартість своїх акцій і передавши йому право прийняття відповідних рішень, має менше інформації і про ринок, і про дії менеджера, ніж сам менеджер.

Інтереси принципала і агента різні, адже агент, переслідуючи власну вигоду, переважно ущемляє інтереси принципала. У цій ситуації завдання принципала – розробити схему винагороди таким чином, щоб агент діяв у його (принципала) інтересах. Ця схема заснована на ще одному важливому припущенні: принципал завжди виконує взяті на себе обіцянки (наприклад, з виплати винагороди).

Основним завданням теорії агентства є пошук і аналіз оптимальних схем винагороди, що включає:

- оцінку витрат, які виникають внаслідок асиметрії інформації в тих чи інших контрактах;
- пошук ефективних механізмів мінімізації цих витрат.

Т. Мое зазначає: «Уся політика може бути інтерпретована як ланцюг відносин принципал – агент, від громадянина до політика, бюрократичного підлеглого і вниз по управлінській ієрархії до бюрократів найнижчого рівня, які безпосередньо надають послуги громадянам. Остеронь остаточного принципала та остаточного агента кожен актор в ієрархії обіймає подвійну роль, у якій він (чи вона) постають і принципалом, і агентом» [5, с. 754].

Теорія агентських відносин, безсумнівно, вплинула на формування принципів НДМ, а також на хід адміністративних реформ у 1980-ті й 1990-ті роки, але її вплив суттєво різнився у країнах Організації економічного співробітни-

цтва та розвитку. Яскравий приклад ефективності – організація державного казначейства у Новій Зеландії.

Загалом НДМ успадкував від теорії агентських відносин такі фундаментальні принципи:

- ставлення до громадянина як до споживача публічних послуг;
- укладання контрактів між замовником та виконавцем публічних послуг;
- аутсорсинг.

В основі теорії трансакційних витрат лежать роботи Р. Коуза, Дж. Стіглера, О. Вільямсона, С. Чена. Відповідно до сучасних уявлень трансакційні витрати включають в себе такі типи витрат:

- витрати пошуку ринкової інформації;
- витрати ведення переговорів, включаючи витрати часу і ресурсів в ході переговорного процесу, витрати специфікації умов контрактів і їх юридичного оформлення, а також збитки, понесені в результаті невдачі переговорів або затримки з досягненням ефективних угод;
- витрати контролю за дотриманням умов контракту;
- витрати забезпечення виконання контракту і відшкодування збитків у разі недотримання його умов;
- витрати, пов'язані з опортуністичною поведінкою;
- витрати специфікації і захисту прав власності.

Відповідно до логіки теорії трансакційних витрат сукупні витрати господарського процесу в економіці поділяються на виробничі витрати і власне трансакційні витрати, що представляють специфічну форму витрат взаємодії людей. Таким чином, трансакційні витрати є невід'ємним елементом господарської діяльності в суспільстві, а тому вони характерні для всіх типів господарських систем (як ринкових, так і неринкових).

Ключовим для теорії трансакційних витрат є використання принципу економії цих витрат для пояснення виникнення і стабільності економічних інститутів і форм контрактних відносин. Найбільш яскравим досягненням економічної теорії трансакційних витрат є інтерпретація господарських інститутів і форм контрактів як механізмів економії трансакційних витрат.

Т. Коцкулич зазначає: «Більшість економістів-дослідників одночасно визнає і об'єктивну необхідність існування трансакційних витрат (оскільки вони виникають унаслідок наявності

певної інфраструктури та підтримують життєдіяльність фірми), і їх негативний характер, рекомендуючи фірмам шукати механізми їх уникнення або мінімізації. Зокрема, скорочення таких витрат радять досягати шляхом здійснення інституційних перетворень (наприклад, за допомогою кооперації або об'єднання підприємств)» [2, с. 39].

Теорія трансакційних витрат мала три ключові вектори впливу на сутнісну складову НДМ. По-перше, вона стимулювала переосмислення найкращих шляхів організації та придбання публічних послуг та забезпечила математичним каркасом проведення аналізу кожної окремої ситуації. По-друге, вона спричинила спроби реінжинірингу наявних контрактаційних угод з метою посилити специфікацію та моніторинг контрактів. Це не лише стосувалося обумовленої контрактами взаємодії між державними агентствами та прибутковими й неприбутковими організаціями, а також охоплювало сферу контрактації в межах суто публічного сектору (між політичними виконавцями та їх бюрократичними агентами, між різними агентствами державного управління). Отже, ця теорія допомогла у формуванні нового типу комунікації щодо публічних послуг між політичними та бюрократичними елітами, в результаті чого державні службовці отримали більше повноважень та винагород, але й заразом більше відповідальності та менше гарантій. По-третє, теорія трансакційних витрат заклала фундамент для збереження певного набору публічних послуг тільки за агентствами державного управління, встановивши межі для контрактації, стримавши більш радикальні тенденції у реформах нового державного менеджменту.

Теорія суспільного вибору мала істотний вплив на економічну та політичну галузі знань, а також визначила артикуляцію політики (конституційний та інституційний дизайн, публічне управління) багатьох держав. Провідним для цієї теорії є припущення, що приватний інтерес є домінуючим у характері людської поведінки. Це не означає, що люди зовсім не переймаються проблемами інших, «але вони ставлять свої інтереси попереду інших у випадку конфлікту останніх <...> та переслідують ці цілі у найбільш ефективній манері» [4, с. 34].

Проте науково-дослідна література з проблем суспільного вибору переважно сконцентрована на аспекті вимог (наприклад, пререференції та поведінка виборців та груп інтересів),

а не аспекті постачання (наприклад, виробництва управлінських результатів).

Одна з найбільш визначних спроб побудувати бюрократичну модель з урахуванням положень цієї теорії належить В. Нісканену, який дослідив можливі цілі бюрократів (зарплату, вплив, патронаж, публічну репутацію, привілеї організації, результати організації, легкість в управлінні агентством та легкість у запровадженні змін). Вчений стверджує, що всі ці цілі, окрім двох останніх, безпосередньо пов'язані з розміром бюджету. Отже, головне завдання бюрократів полягає у збільшенні своїх бюджетів [6].

Новий державний менеджмент успадкував від теорії суспільного вибору такі ідеї:

- реструктурувати великі мультицільові публічні організації у менші підрозділи, розділивши політику, регуляцію та виконання частково з метою мінімізувати обсяг політичної складової серед постачальників публічних послуг;
- замінити унітарні купівельні агентства на окремих постачальників послуг, що діють у змагальних умовах;
- корпоратизувати та приватизувати державні підприємства;
- встановити більш спірну організацію з довідного забезпечення міністрів;
- посилити фіскальну відповідальність і підзвітність урядів за їх економічне управління.

Неолібералізм (від англ. *Neo-liberalism*) – напрям політичної та економічної філософії, що виник у 1930-х роках та став ідеологією в кінці 1980-х – 1990-ті роки. Неолібералізм не відкидає державне регулювання економіки, але залишає його функцію лише для встановлення принципів конкуренції та законів вільного ринку, розглядаючи вільний ринок і необмежену конкуренцію як основний засіб забезпечення прогресу і досягнення соціальної справедливості, можливих насамперед на основі економічного зростання, який вимірюється валовим внутрішнім продуктом.

Економічна політика неолібералізму полягає насамперед у заохоченні протекціонізму, при цьому декларуються принципи необхідності відкритих ринків. Ідея обґрунтовується урядами, які відстоюють потреби наднаціонального глобального поширення передових технологій, але при цьому прагнуть залишити за собою право не зменшувати контроль за бізнесом з боку держави, що породжує безліч проблем (корупція, інфляція, адміністративна інтервенція тощо).

Соціальна концепція неолібералізму заснована на ринковій інтерпретації всіх типів громадських зв'язків. Кожна людина розглядається як вільний підприємець, який організовує власне життя як підприємство, а кожна соціальна інтеракція інтерпретується як контракт. Усі форми відносин, у тому числі взаємини працівників однієї компанії або членів сім'ї, розглядаються як види суб-ринкової конкуренції. Відповідно до теорії неолібералізму нації і держави на світовому ринку також виступають в ролі підприємств.

Неолібералізм став ідеологічним натхненням і для нового державного менеджменту. К. Дубич пише: «Наприкінці 70-х років ХХ століття кейнсіанська ідея «держави загального добробуту» почала все більше зазнавати критики з боку багатьох науковців, які висували докази щодо її застарілості та вичерпаності. Прихильники неолібералізму, зокрема, стверджують, що держава неефективно виконує власні функції: управління суспільними процесами здійснюється повільно і неналежним чином; оподаткування стало непосильним тягарем для платників податків, а темпи інфляції – високими. На їхню думку, штат державних службовців (бюрократів) є надмірно «роздутим», а його утримання занадто дорого коштувало державі. У зв'язку з цим вони обстоюють точку зору щодо необхідності зменшення «ролі держави» шляхом мінімізації та відсторонення держави від безпосереднього надання державних послуг» [1, с. 5].

Ідеологія неолібералізму проявилася в таких принципах НДМ:

- перевага деволуції функцій та управлінського контролю разом із поліпшенням механізмів звітності та моніторингу;
- політика розукрупнення, що передбачає сепарацію комерційних функцій від некомерційних, відокремлення політики, регуляції та забезпечення послуг;
- акцент на зменшенні витрат, ефективності та дисципліні у використанні ресурсів;
- перевага мультиресурсного постачання над одноресурсним в умовах більшої конкуренції у публічному секторі.

Висновки і пропозиції. В результаті дослідження теоретичних та ідеологічних передумов нового державного менеджменту були винайдені доктрини ХХ століття, які стали ключовими для формування принципів НДМ. Виявлено, що основним ідеологічним каркасом у реформуванні публічного сектору багатьох країн світу,

а також виробленні політики міжнародними організаціями (Міжнародний валютний фонд, Світовий банк) став неолібералізм зі закликком переоцінки ролі та функцій держави у публічному просторі. Теорії суспільного вибору, агентських відносин та трансакційних витрат створили методологічний фундамент НДМ. Зрозуміло, що вплив цих теорій був нерівномірним з точки зору географії поширення та глибини використання різними урядами. Проте вплив менеджериалізму відповідно до кількості запозичених ідей може вважатися лідером серед інших теорій.

У подальшому досліджувана проблема може бути актуалізована в аспекті сучасних перспектив положень НДМ, запозичених з проаналізованих теорій, доцільності імплементації цих принципів у країнах, що розвиваються, компаративному аналізі реалізації цих ідей у розвинених країнах та міжнародних структурах.

Список використаної літератури:

1. Дубич К. Менеджеріалізм у наданні державних послуг населенню в соціальній сфері: досвід Великобританії / К. Дубич. // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2012. – Вип. 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2012_2_21.
2. Коцкулич Т. Трансакційні витрати: основні аспекти теорії трансакційних витрат як фактора оптимізації діяльності підприємств / Т. Коцкулич [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua-ekonomist.com/8117-transakcyjn-vitrati-osnovn-aspekti-teoryi-transakcyjnih-vitrat-yak-faktora-optimizacii-dyalnostpdpriyemstv.html>.
3. Boston J. Basic NPM Ideas and their Development / J. Boston // The Ashgate Research Companion to New Public Management. – Burlington : Ashgate Publishing Company, 2013. – P. 18–32.
4. Horn M. The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector / M. Horn. – Cambridge : Cambridge University Press, 1995. – 263 p.
5. Moe T. The New Economics of Organizations / T. Moe // American Journal of Political Science. – 1984. – № 28 (4). – P. 739–777.
6. Niskanen W. Bureaucracy and Representative Government / W. Niskanen. – Chicago : Aldine Atherton, 1971. – 241 p.
7. Politt C. Managerialism Revisited / C. Politt // Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms. – Montreal : McGill-Queens University Press, 1998. – P. 45–77.

Полищук В. С. Теоретико-идеологический фундамент нового государственного менеджмента

В статье осуществлен комплексный анализ теоретических и идеологических предпосылок формирования основных принципов нового государственного менеджмента. Выявлено, что ведущую роль в конструировании содержательного аспекта нового государственного менеджмента сыграли такие теории, как менеджериализм, теории общественного выбора, агентских отношений и трансакционных издержек. Идеологический вектор нового государственного менеджмента был выбран под влиянием неолиберальной традиции.

Ключевые слова: *новый государственный менеджмент, менеджериализм, теория общественного выбора, теория трансакционных издержек, теория агентств, неолиберализм.*

Polishchuk V. S. Theoretical and ideological foundations of new public management

The article presents the analysis of theoretical and ideological prerequisites for the formation of the basic principles of new public management. It was revealed that the leading role in the construction of a meaningful aspect of new public management played such theories as managerialism, public choice theory, agency theory and transaction cost economics. Ideological vector of new public management was selected under the influence of neo-liberal tradition.

Key words: *new public management, managerialism, public choice theory, transaction cost economics, agency theory, neoliberalism.*

А. Л. Помаза-Пономаренкокандидат наук з державного управління,
старший науковий співробітник наукового відділу
з проблем державної безпеки

Національного університету цивільного захисту України

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМ І СОЦІАЛЬНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ ЯК ОСНОВА РОЗВИТКУ ТА БЕЗПЕКИ РЕГІОНІВ

Запропонована інноваційна модель управління державою розвитком людського потенціалу у контексті забезпечення соціальної безпеки регіонів в Україні. До складових цієї моделі віднесені формування соціально орієнтованої державної політики, соціально-ринкової системи доходів, системи безперервної освіти, самоосвіти й е-навчання, а також забезпечення якісно нового рівня охорони здоров'я. Визначено, що людський капітал становить підґрунтя збалансованого стабільного соціального розвитку регіонів.

Ключові слова: державне управління, соціальний розвиток, регіональна безпека, людський потенціал і капітал.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку соціуму відзначається суттєвим зростанням антропогенного впливу на природу й загроженням екологічних проблем. Така ситуація зумовлює необхідність перегляду моделі суспільного розвитку. Нині в міжнародній політиці має місце процес переходу від моделі економічного розвитку до моделі збалансованого, представленої на Конференції ООН з довкілля та розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.). Для того, щоб діяльність у сфері збалансованого розвитку мала цілеспрямований і послідовний характер, важливо визначити пріоритети, ресурси, капітал і потенціал такого розвитку, зокрема людський.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До питань людського та регіонального розвитку зростає інтерес й увага як теоретиків, так і практиків державного управління, зокрема В. Бакуменка, С. Білої, О. Бобровської, В. Бульби, З. Варналія, І. Дегтярьової, М. Долішнього, С. Домбровської, Я. Жаліло, О. Іляш, М. Кравченко, О. Мельниченка, І. Мойсеєнко, Г. Ситника, В. Скуратівського. Визнаючи безперечні досягнення вищенаведених науковців, варто відзначити, що існує потреба в комплексному дослідженні пріоритетів державної політики України в означеній сфері, передумов її стабільного розвитку, зокрема ролі та складових людського потенціалу.

Мета статті. Отже, метою статті є визначення інноваційної моделі управління державою розвитком людського потенціалу у контексті забезпечення соціальної безпеки регіонів в Україні.

Виклад основного матеріалу. У вересні 2015 р. на Саміті ООН зі збалансованого розвитку в Нью-Йорку (у межах 70-ї ювілейної сесії Генеральної Асамблеї ООН) глави держав та урядів погодили принципи світового розвитку на період після 2015 р. і визначили міжнародні цілі збалансованого розвитку, а саме економічну, соціальну й екологічну [5, с. 81–82]. З аксіологічного погляду модель такого розвитку насамперед спрямована на пошук цілей суспільного розвитку.

Рівень розвитку будь-якої держави в майбутньому визначається тим, наскільки результативним буде процес нарощування людського потенціалу, наскільки ефективно він використовуватиметься. Власне, людський потенціал є сукупністю можливостей окремої людини або населення держави, регіону, громади до соціальної й економічної діяльності, а також до власного розвитку. Дефініція «людський потенціал» визначає ряд властивостей людини, а саме:

- потреби й інтереси;
- рівень життя та здоров'я;
- загальні й професійні знання;
- кваліфікацію, мотивацію, ініціативність, креативність та інші способи поведінки.

Основою процесів відтворення людського потенціалу найбільш часто виступає теорія людського капіталу. Як зазначають О. Амоша, В. Антонюк, О. Новікова, капіталом стає реалізація сукупних або окремого різновиду ресурсів (соціальних, економічних, владних, інтелектуальних, професійних, організаційних) у суспільних відносинах, що приносить більший прибуток (підвищує матеріально-статусні позиції, поширює інформаційний і комунікаційний простір, зміцнює престиж і авторитет, збільшує шанси на розвиток, конвертацію, конвергенцію тощо) [10, с. 189].

Теорія людського капіталу концентрується навколо розвитку людини, що орієнтований на потреби суспільного виробництва, досліджує вдосконалення людини як фактора виробництва. Людський потенціал дає змогу встановити можливості держави бути забезпеченою кваліфікованими кадрами, а також впливати на розширене суспільне відтворення (демографічних, економіко-соціальних і духовних аспектів). В Україні пріоритетними напрямками розвитку людського потенціалу є формування соціально орієнтованої державної політики, системи безперервної освіти, самоосвіти й е-навчання, соціально-ринкової системи доходів, а також забезпечення якісно нового рівня охорони здоров'я.

Багато країн, долаючи відсталість в рівні соціально-економічного розвитку, можуть потрапити в пастки розвитку. До них можна віднести недостатню продуктивність праці, закритість національної економіки, проблему бідності, обмеження в розвитку освіти й недостатню оплату праці [4; 8; 10, с. 196]. Прояви кожного з цих факторів мають комплексний характер. Так, з одного боку, низький рівень продуктивності праці стає перешкодою на шляху досягнення економічного зростання, відставання ж в економічному розвитку багато в чому зумовлює низьку продуктивність праці. Низький рівень доходів визначається в значній мірі відсталістю системи загальної та професійної освіти, а розвиток освіти, у свою чергу, гальмується через відсутність платоспроможного попиту. Крім того, соціально-економічний розвиток передбачає зміну не тільки складових економічних підсистем, а й інститутів (довіру, власність, систему цінностей), які визначають умови і швидкість такого розвитку. Ключовим для таких підсистем та інститутів є вирішення проблеми подолання бідності з точки зору зростання оплати праці, збільшення

зайнятості, зростання якості людських ресурсів і людського капіталу в цілому (рис. 1).

Варто відзначити, що концепція людського капіталу є для науки «Державне управління» відносно новим напрямом. Інтерес до нього викликаний інтенсивним розвитком ринкових форм господарювання, поширенням високотехнологічних виробництв, зміною структури ринку праці, гуманізацією всіх форм соціально-економічних відносин. Розвиток теорії людського капіталу – основа визнання найважливішої ролі людського фактора у формуванні національного багатства [1; 2; 11]. Людський капітал, як справедливо зауважує О. Кіреєва, становить частину інтелектуального капіталу, що має безпосереднє відношення до людини [3, с. 343–345]. Він важливий під час проведення інновацій і будь-якого відновлення. Щодо державного управління, то це насамперед управлінці нової формації, здатні до прийняття ефективних рішень у мінливих умовах сьогодення [3, с. 343–345].

Економічне зростання зумовлено дією різноманітних чинників, у тому числі накопиченими запасами різних видів капіталу. У сучасних умовах властивості носіїв людського капіталу (інноваційна активність, гнучкість, освіченість тощо) стають основою забезпечення конкурентоспроможності національної та регіональних соціально-економічних систем [9, с. 128].

Безперечно, проблема сутності людського капіталу та його ролі у виробництві є предметом дослідження вчених у галузі економіки. Першу спробу оцінити людський капітал здійснив один із засновників західної політекономії Уільям Петті в роботі «Політична арифметика» (1690 р.). Він довів, що головним багатством є населення [5, с. 111]. У напрацюваннях Адама Сміта можна знайти подальший розвиток ідей У. Петті.

Як самостійна течія теорія людського капіталу сформувалася на початку 60-х рр. ХХ століття і була гідно оцінена науковою спільнотою – за внесок в розвиток теорії людського капіталу Теодор Шульц (1979 р.) і Геррі Беккер (1992 р.) були нагороджені Нобелівською премією з економіки.

Вищезазначені вчені визначили людський капітал як продуктивний фактор, двигун і фундамент розвитку економіки. До інвестицій в людський капітал автори віднесли витрати на освіту в середніх і вищих навчальних закладах, на самоосвіту, підвищення досвіду на роботі, а також у сферу охорони здоров'я й науки [12].



Рис. 1. Мнемонічна модель державного управління формуванням людського капіталу (у контексті забезпечення збалансованого стабільного розвитку регіонів)
 Джерело: складено на підставі наукових праць [1; 2; 3; 8; 9; 11]

Сьогодні людський капітал розглядається як надзвичайно важливий ресурс, який є ціннішим, ніж природні ресурси. За твердженням американського дослідника Джексона Грейсона, конкурентоспроможність, ефективність, економічне зростання соціально-економічних систем різного рівня визначаються насамперед наявністю людського капіталу, а не матеріальними активами у вигляді обладнання та виробничих запасів [5].

Внесли помітний вклад у дослідження людських ресурсів також і вітчизняні вчені, а саме О. Амоша, В. Антонюк, В. Бульба, С. Газарян, В. Геєць, Г. Гузенко, Б. Данилишин, С. Домбровська, Ю. Куц, Е. Лібанова, В. Мамонова, О. Новікова, О. Сливка, А. Халецька [1–11]. У роботах цих дослідників сформульовані теоретичні та методологічні основи теорії людського потенціалу та капіталу, доведений позитивний вплив освіти, знань, здоров'я, професійних навичок і рівня життя на соціально-економічний розвиток суспільства.

Незважаючи на розвиток теорії людського капіталу, багато вчених дають різні визначення людського капіталу. На думку О. Кіреєвої, А. Замараєва, О. Сливки, людський капітал – це сукупність запасу здоров'я, здібностей, наявних навичок, отриманих знань, які виникли як наслідок інвестування у відповідні сфери, які затребувані і можуть бути цілеспрямовано використані в суспільному відтворенні як основа економічного зростання, який проявляється як у збільшенні обсягу випуску, так і в зростанні продуктивності праці, наслідком чого стає зростання наявних доходів носія людського капіталу [3; 4; 8]. Це трактування означає, що всі знання і компетенції, якими володіє людина, розглядаються з точки зору матеріальних ресурсів.

Формування людського капіталу подібно трудовому капіталу вимагає значних витрат, які несе як сама людина, так і суспільство. Ці витрати були б, можливо, й нераціональні, якби не забезпечували належного, більш високого рівня доходу його власнику.

Отже, обсяг (запас) людського капіталу може змінюватися в часі, а відповідні інвестиції сприяти його збільшенню, забезпечуючи високу віддачу від його використання у вигляді високих доходів носія. В той же час відсутність ефективного використання людського капіталу призводить до його амортизації. Тому слід співвідносити витрати і вигоди від запланованого заходу. Для того, щоб визначити норму окуп-

ності інвестицій в людський капітал, необхідно співвіднести додаткові витрати з додатковими вигодами, наприклад, витрати, пов'язані з отриманням освіти, з вигодою, яку можна отримати після навчання. Тому освіта повинна розвиватися випереджаючими темпами, щоб стати основою майбутнього інноваційного розвитку.

Теорія людського капіталу розглядається як підвищення темпів економічного зростання і причина, що скорочує бідність. Трансформація людського капіталу з витратного фактора у виробничий має великий вплив на ефективність економіки і діяльність всієї держави в цілому (рис. 1). Крім того, розробка теорії людського капіталу сприяла поясненню причин міграції, нерівності в доходах, одержуваних чоловіками і жінками, зміни показників оплати праці, розподілу особистих доходів тощо.

На думку Р. Нуреєва, необхідно виділити такі види людського капіталу: індивідуальний, корпоративний і національний [7]. Під індивідуальним людським капіталом розуміють накопичений запас знань, професійних навичок, що дають змогу індивідууму отримувати додаткові доходи. Корпоративним людським капіталом називають накопичений юридичною особою людський капітал персоналу, а також ноу-хау, особливі управлінські технології, включаючи комп'ютерні й інформаційні технології, які підвищують його конкурентоспроможність, порівняно з фірмами-конкурентами [7]. Національний людський капітал – це частина накопичених конкурентоспроможних знань, інноваційних (креативних) трудових ресурсів, інтелектуального капіталу, інноваційних технологій, а також якість життя, що забезпечують конкурентоспроможність економіки країни серед країн світу. Як відомо, урбанізація, зростання щільності та чисельності населення зумовлюють поглиблення спеціалізації людей і збільшення інвестицій у людський капітал, а тому сприяють прискоренню накопиченню нових знань. Ці процеси мають позитивний зовнішній ефект, що збільшує доходи на душу населення (при цьому така віддача вище, ніж в традиційних галузях економіки).

Таким чином, людський капітал має складну структуру, яка включає в себе такі активи: запас здоров'я, освітній потенціал (отримана освіта), кваліфікаційний, інноваційний і творчий потенціал, соціально-психологічна стійкість, моральний та культурний потенціал.

Людський капітал формується під впливом системи охорони здоров'я (потенціал здоров'я), освіти (потенціал кваліфікації), культурних цінностей тощо. Державне управління формуванням людського капіталу в регіоні є результатом взаємодії регіональних інститутів: системи охорони здоров'я, системи освіти, системи соціального захисту, управління культурою, управління фізичної культури і спорту, управління екологічною безпекою регіону. Ефективне державне управління людським капіталом можливо на основі стабільного функціонування і системної взаємодії всіх зазначених інститутів.

У роботі В. Солонини процеси державного управління людським капіталом поділяються на процеси формування, розвитку і використання людського капіталу. При цьому формування людського капіталу трактується як процес, під час якого особистість набуває певних якостей, необхідних роботодавцю [9]. Впливаючи на цей процес, соціально-економічні інститути регіону створюють відповідні умови для отримання людиною відповідних знань і навичок. Такий вплив повинен носити систематичний характер і стати складовою частиною державної регіональної соціально-економічної політики.

Перехід до становлення економіки нового типу, однією з ознак якої є соціальна орієнтація, визначає нові горизонти формування і використання людських ресурсів, забезпечує систему безпеки. Через це актуальною стає проблема формування якісного людського капіталу, яке повинно брати свій початок на рівні регіонів. З теорії людського потенціалу та капіталу логічно випливає, що в сучасних умовах підвищення якості робочої сили системи освіти набувають більшого значення. Ця теорія відкриває можливості оцінки вкладу в економічне зростання освітнього фонду (за аналогією з оцінкою вкладу основних майнових фондів), а також можливість управління процесами інвестування на основі зіставлення віддачі від вкладень в майнові й освітні фонди, зокрема на регіональному рівні.

Висновки і пропозиції. Людина бере участь у всіх процесах, які формують сферу її життєдіяльності. Стійкий людський розвиток вимагає соціально орієнтованого зростання, забезпечення політичної, соціальної й економічної свободи, рівних можливостей, свободи пересування, реалізації творчих здібностей, гарантії прав людини, зокрема екологічних. Вважаємо, що для забезпечення стабільного розвитку регіонів і його населення важливий не тільки

трудоий і природний, але й людський капітал. Він є одним з факторів стійкого збалансованого розвитку, адже чим вище рівень життя населення, тим вище якість людського капіталу та рівень соціальної стабільності й безпеки. Чим вище людський капітал, тим вище економічна складова стабільності, отже, і розвиток регіону є стійкішим.

Держава – обов'язковий суб'єкт, який визначає та забезпечує умови вищезазначеного розвитку. Нові соціально-економічні умови вимагають оновлення моделі соціальної політики держави, ґрунтовного дослідження ролі соціального капіталу в її підвищенні. Найбільш актуальною функцією такого різновиду політики є конструктивна, яка передбачає розвиток особистості, підвищення освітнього рівня, культури та підтримку здоров'я. Оскільки конкурентоздатність держави визначається здебільшого ефективністю використання гуманітарно-інтелектуальних ресурсів і соціального капіталу, що вказує на першочерговий розвиток науки й освіти, а також здійснення інвестування в ці сфери.

Список використаної літератури:

1. Бульба В. Соціальні функції держави : [монографія] / В. Бульба. – Х. : Вид-во Асоц. д-рів наук держ. упр., 2011. – 264 с.
2. Домбровська С. Механізми забезпечення державної соціальної безпеки в Україні / С. Домбровська // Наукові праці. – 2015. – Вип. 242. – Т. 254. – С. 28–32.
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011– . Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.
4. Замараєв А. Сутність поняття «людський потенціал» в контексті суспільного розвитку / А. В. Замараєв // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 9. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=895>.
5. Марушевський Г. Національні цілі збалансованого розвитку як важлива складова стратегічного рівня державного управління / Г. Марушевський // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 9. – С. 81–84.
6. Некрасов Н. Региональная экономика. Теория, проблемы, методы / Н. Некрасов. – М. : Экономика, 1978. – 340 с.
7. Нуреев Р. Человеческий капитал и проблемы его развития в современной России / Р. Нуреев // Общественные науки и современность. – 2009. – № 4. – С. 5–20.

8. Сливка О. Вдосконалення системи забезпечення людського розвитку в регіонах України : автореф. дис. ...канд. екон. наук : спец. 08.00.07 «Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика» / О. Сливка ; Держ. вищ. навч. заклад «Київ. нац. екон. ун-тет ім. В. Гетьмана». – К., 2014. – 20 с.
9. Солонина В. Региональная безопасность как система направленности и обеспечения устойчивого социального развития : автореф. дисс. ... докт. соц. наук : спец. 22.00.08 «Социология управления» / В. Солонина ; ФГОУ ВПО «Южный федер. ун-тет». – Ростов-на-Дону, 2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://cheloveknauka.com/v/299363/d?#?page=1>.
10. Сталий розвиток промислового регіону: соціальні аспекти : [монографія] / [О. Новікова, О. Амоша, В. Антонюк та ін.]. – Донецьк, 2012. – 534 с.
11. Управління розвитком людського потенціалу територіальної громади в інноваційно-знаннєвому суспільстві / [уклад.: Ю. Куц, В. Мамонова, С. Газарян]. – К. : НАДУ, 2012. – 44 с.
12. Becker S.G. Social economics: market behavior in a social environment / G.S. Becker, K.M. Murphy. – Cambridge (Mass.) ; London : Belknap press of Harvard univ. press, 2000. – 190 p.

Помаза-Пономаренко А. Л. Государственное управление человеческим и социальным потенциалом как основа развития и безопасности регионов

Предложена инновационная модель управления государством развитием человеческого потенциала в контексте обеспечения социальной безопасности регионов в Украине. К составляющим этой модели относятся формирование социально ориентированной государственной политики, социально-рыночной системы доходов, системы непрерывного образования, самообразования и е-обучения, а также обеспечение качественно нового уровня здравоохранения. Определено, что человеческий капитал составляет основу сбалансированного стабильного социального развития регионов.

Ключевые слова: государственное управление, социальное развитие, региональная безопасность, человеческий потенциал и капитал.

Pomaza-Ponomarenko A. L. State administration of human and social potential as prerequisite for development and regional security

The innovation model of the state administration of development of human potential in the context of social regional security in Ukraine was proposed. The components of this model include the formation of socially oriented state policy, the socially oriented market system of incomes, the system of continuing education, self-education and e-learning, as well as the qualitatively new level of health protection. It was determined that human capital assets are the grounds for the balanced and stable social development of regions.

Key words: state administration, social development, regional security, human potential and capital.

І. А. Сенча

докторант кафедри управління проектами
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ОБҐРУНТУВАННЯ ОПТИМАЛЬНОСТІ ПОРТФЕЛЬНОГО ПІДХОДУ ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКРИЗОВИХ СТРАТЕГІЙ

У статті розглянуті ключові особливості портфельного управління. Досліджена відповідність портфельного управління принциповим положенням антикризового державного управління. На основі результатів теоретичного аналізу сучасної концепції антикризового державного управління запропоновані основні компоненти антикризового портфелю проектів.

Ключові слова: антикризове державне управління, портфельний підхід, портфельне управління, антикризовий портфель, компоненти антикризового портфелю проектів.

Постановка проблеми. Соціально-економічна криза, в якій знаходиться Україна, свідчить про гостру необхідність удосконалення системи антикризового державного управління. Складність вирішення проблеми ефективного управління соціально-економічними системами в умовах кризи полягає, зокрема, у необхідності прийняття і реалізації управлінських рішень щодо запобігання розвитку кризових явищ в умовах дефіцитності часу та ресурсів, що обумовлює доцільність застосування проектного підходу під час реалізації антикризових управлінських стратегій. Суттєвими перевагами проектного управління є спрямованість на конкретний результат, можливість вирішення унікальних завдань і тимчасовий склад учасників, який формується під потреби кожного конкретного проекту, а впровадження проектної технології забезпечується насамперед використанням методів та інструментів проектного менеджменту.

В умовах кризи актуальними управлінськими завданнями стають підтримка функціонування соціально-економічної системи, збалансування структури та форм наявних бізнес-напрямів та сфер діяльності; ефективна підтримка стратегічно необхідних галузей та видів бізнесу, вихід на нові ринки, впровадження нових технологій, зокрема ресурсозберігаючих, що обумовлює багатоваріантність та альтернативність антикризових стратегій та, як наслідок, необхідність одночасної реалізації певної сукупності проектів, об'єднаних у вигляді портфелю проектів. Отже, постає проблема

ефективного застосування методів управління портфелями проектів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам формування та управління портфелем бізнес-проектів присвячені праці таких відомих вітчизняних і зарубіжних вчених, як І. Ансофф, І. Бабаєв, Г. Бірман, С. Бушуєв, С. Майерс, В. Рач. На теперішній час опублікована значна кількість наукових праць, які висвітлюють питання управління портфелями інвестиційних проектів і створення проектних офісів [1; 2; 3], при цьому управління портфелем проектів розглядається переважно в контексті стратегічного менеджменту і маркетингу. Особливу увагу науковці приділяють методам оцінки і вибору проектів та балансування портфелю [4; 5; 6], ґрунтовно викладені підходи до розрахунку основних показників фінансово-економічної ефективності портфелю інвестиційних проектів і способи їх пріоритетизації [4; 7]. При цьому підкреслюється, що структура портфелю проектів, критерії відбору проектів у портфель, принципи його балансування залежать від стратегічних цілей організації, що формує і реалізує портфель, від виду її діяльності, внутрішнього стану і наявних ресурсів.

В рамках управління адміністративно-територіальним утворенням муніципального рівня особливості проектного підходу під час реалізації антикризових заходів досліджувалися у працях таких вітчизняних вчених, як Ю. Шаров, І. Чикаренко, І. Ярова. Зокрема, визначено, що проектний підхід є одним із найкращих інструментів реалізації антикризових стратегій [8; 9];

обґрунтована необхідність здійснення проектного аналізу і аналізу ризиків під час вибору проектів, що надає антикризовим стратегіям ризик-орієнтованого характеру; визначені особливості застосування матричних управлінських структур у вигляді проектних команд за сферами відповідальності кризових груп [10]. Водночас питанням ефективного формування та управління портфелем проектів в контексті антикризового державного управління соціально-економічними процесами не приділяється достатньої уваги, що і зумовило вибір теми статті.

Мета статті. Метою статті є обґрунтування оптимальності портфельного підходу під час реалізації антикризових стратегій в контексті антикризового державного управління соціально-економічними процесами.

Виклад основного матеріалу. У проектно-менеджменті поняття «портфель проектів» і «програма» близькі. Програма – це сукупність взаємопов'язаних проектів, програм і окремих заходів / робіт, що забезпечують досягнення стратегічної мети в обумовлений термін, зі встановленим бюджетом і необхідними ресурсами. Портфель проектів – це також сукупність проектів, програм і окремих заходів / робіт, об'єднаних з метою ефективного управління для досягнення стратегічних цілей з урахуванням обмежених ресурсів і пріоритетів складових портфелю [1].

Отже, і портфель проектів, і програма – це результат об'єднання ряду проектів і програм, а також окремих робіт, що лежать за межами проектів, з метою координації і ефективного спільного управління ними. Однак всі складові програми взаємопов'язані і взаємозалежні, а складові портфелю необов'язково є взаємозалежними або безпосередньо пов'язаними, часто їх пов'язують лише терміни реалізації і загальні ресурси організації, в якій реалізується портфель проектів. Також особливістю портфелю проектів є те, що всі його складові мають певний пріоритет, що обумовлений не тільки ступенем відповідності стратегічній меті, але й іншими характеристиками: ступенем складності реалізації, ризикованості, ймовірної ефективності, результативності тощо.

Крім того, якщо реалізація програми передбачає реалізацію всіх її складових за певною схемою (алгоритмом), то реалізація портфеля означає досягнення стратегічної мети. Складові портфеля конкурують між собою за ресурси, що необхідні для їх реалізації, тоді як складові про-

грами мають необхідні ресурси, які в сукупності є ресурсами програми.

Для розуміння важливості запровадження саме портфельного управління реалізацією антикризових стратегій варто наголосити на його принциповій відмінності від проектного і програмного управління. Тобто, якщо метою управління окремим проектом є створення продукту з урахуванням проектних обмежень, а метою управління програмою є досягнення стратегічної мети шляхом реалізації всіх її складових за визначеним алгоритмом і в межах визначених ресурсів, то метою управління портфелем є досягнення стратегічної мети за умов мінімізації використаних ресурсів, причому як схема/алгоритм реалізації складових портфелю, так і їх сукупність є варіативними.

На етапі визначення складових портфеля першим кроком є формування категорій проектів, тобто його компонентів, що відповідають стратегічним цілям. Проектні рішення в умовах кризи зазвичай володіють рядом особливостей. З огляду на те, що компоненти портфеля проектів зумовлюють майбутнє керованої системи, вони повинні плануватися з урахуванням як ефекту від них, так і обсягів необхідних ресурсів, оскільки у кризу залучення ресурсів зазвичай ускладнено. Крім того, в умовах кризи важливішого значення набуває вибір головної стратегічної мети, тобто основну увагу варто зосереджувати на реалізації тих проектів, що за невеликих витрат ресурсів можуть надати максимальний результат і вивести соціально-економічну систему із кризового стану.

Проте існують проблеми, вирішувати які необхідно за будь-яких умов, тому першим компонентом в антикризовому портфелі є проекти, які необхідні для функціонування соціально-економічної системи, в тому числі такі, що спрямовані на підтримку соціально-вразливих верств населення та соціально важливих галузей/підприємств. До цієї категорії проектів відносяться також проекти, спрямовані на реорганізацію/підтримку функціонування органів влади та їх структурних і територіальних підрозділів, в тому числі державних/комунальних підприємств, тобто інвестиції в заміщення вибулих основних фондів пов'язані з можливим зниженням операційних витрат, вдосконаленням технологічного/виробничого процесу та продукції/послуг, які зазвичай забезпечують швидкий ефект і не потребують масштабних витрат ресурсів. Варто зазначити, що переважно проекти цього ком-

поненту не будуть прибутковими, тобто вони спрямовані на підтримку соціально-економічної системи, на недопущення її повного руйнування і здебільшого не матимуть на меті сприяння її розвитку.

Другий компонент портфелю – проекти, спрямовані на інтенсивний розвиток пріоритетних галузей економіки та пріоритетних територій, тобто таких, які демонструють стійку тенденцію до розвитку протягом певного, досить тривалого часового періоду та за прогнозами мають високу ймовірність подальшого зростання. Цілями проектів зазначеного компоненту є збільшення виробництва та розширення наявних ринків збуту. Ці проекти, як правило, є середніми за ресурсоемністю та прибутковістю, можуть забезпечити швидкий та довготривалий ефект і, крім того, стати джерелом ресурсів для реалізації інших проектів портфелю, тобто відіграють роль певного фундаменту для всього портфелю проектів. Слід також зазначити, що проекти цього компоненту зазвичай не є ризикованими, оскільки їх успішна реалізація спирається переважно на внутрішні резерви росту обраної галузі / території.

Третій компонент портфелю – це експериментальні та дослідницькі проекти, в тому числі довгострокові. Необхідність цього компоненту пояснюється тим, що зовнішнє середовище є непередбачуваною складною системою, розвиток якої характеризується неврівноваженістю та певною рекурентністю, внаслідок чого прогнози щодо майбутнього стану зовнішнього середовища мають високий ступінь невизначеності, особливо в умовах кризи. Тому для утримання об'єкта управління у стійкому стані та забезпечення його подальшого розвитку необхідний безперервний моніторинг його зовнішнього оточення з метою виявлення нових можливостей або загроз. Зміни у зовнішньому середовищі відстежуються і використовуються через реалізацію експериментальних проектів. Крім того, досягнення поточних цілей часто заперечує або стримує використання нових можливостей, що надаються зовнішнім оточенням, тому в портфелі проектів обов'язково передбачаються дослідницькі проекти, спрямовані на пошук нових ідей та видів діяльності.

Четвертий компонент портфелю – інноваційні проекти, спрямовані на модернізацію та збільшення виробництва, вихід на нові ринки збуту, розширення асортименту продукції/послуг. Рішення про розроблення і реалізацію та-

ких проектів приймається на основі результатів дослідницьких і експериментальних проектів, що становлять третій компонент портфелю. Інноваційні проекти забезпечують ефективне використання нових можливостей, що надаються зовнішнім оточенням, можуть кардинально поліпшити стан керованої системи, перетворити відповідну галузь або територію на локомотив, що спроможний витягнути всю систему із кризи. Ці проекти, як правило, є ресурсоемними і високоприбутковими, проте варто зазначити, що цей компонент портфелю є також найбільш ризикованим, оскільки за неправильної оцінки проектів або несприятливих зовнішніх умов може призвести до поглиблення кризового стану соціально-економічної системи.

Як вже зазначалося, сукупність складових портфелю та схема/алгоритм їх реалізації є варіативними. Крім того, проекти портфелю є конкурентами за ресурси, а ефект від їх реалізації повинен досягатися за умов мінімізації цих ресурсів. Тому, на нашу думку, баланс проектів в компонентах портфелю повинен залежати від того, на якому етапі кризи знаходиться керована соціально-економічна система.

Враховуючи особливості і характеристики антикризового державного управління, вважаємо, що:

– на етапі передкризового управління основна увага і, відповідно, основні ресурси повинні спрямовуватися на реалізацію проектів третього й четвертого компонентів, а саме дослідницьких, експериментальних та інноваційних; саме ці проекти надають можливість своєчасно виявити проблеми, тобто ідентифікувати передкризовий стан соціально-економічної системи (третій компонент), знайти ефективні методи вирішення виявлених проблем (третій компонент) та здійснити відповідні заходи (четвертий компонент); на цьому етапі проекти першого і другого компонентів потребують мінімальних ресурсів – стан системи ще не наблизився до піку кризи, він достатньо збалансований і стійкий, тому дії щодо підтримки стабільного функціонування системи можуть виконуватися у звичайному (поточному) режимі, а розвиток пріоритетних галузей / територій ще може здійснюватися тільки за рахунок їх власних внутрішніх резервів;

– на етапі управління в умовах кризи основні ресурси повинні спрямовуватися на реалізацію проектів першого і другого компонентів, оскільки перший компонент забезпечує під-

тримку функціонування соціально-економічної системи, недопущення її остаточного руйнування, а другий компонент є фундаментом для виводу системи із кризи та джерелом ресурсів для реалізації проектів першого компоненту та інших компонентів портфеля; на цьому етапі третій компонент (дослідницькі й експериментальні проекти) використовується як для пошуку можливостей якомога швидшого виведення системи із кризи, так і для пошуку шляхів її подальшого (післякризового), в тому числі інноваційного, розвитку; проекти четвертого компоненту (інноваційні) на цьому етапі є надмірно ризикованими і можуть бути прийняті до реалізації тільки в тому випадку, коли прогнозується швидкий і високий ефект, коли вони дійсно з досить високою ймовірністю забезпечать виведення системи із кризового стану;

– на етапі управління виходом із кризи ресурсне забезпечення проектів першого і другого компонентів може поступово знижуватися до поточного рівня (тобто до рівня, на якому вони потрібні під час стаціонарного функціонування системи), основну увагу і ресурси необхідно зосереджувати на проектах четвертого компоненту – інноваційних, саме ці проекти будуть на цьому етапі джерелом інтенсифікації післякризового розвитку соціально-економічної системи, саме вони дадуть змогу якомога повно використовувати можливості зовнішнього середовища; щодо проектів четвертого компоненту (дослідницьких і експериментальних), то на цьому етапі їх ресурсне забезпечення має поступово збільшуватися до досягнення поточного рівня.

Висновки і пропозиції. За результатами попередніх досліджень визначено, що ефективність антикризового управління залежить від того, наскільки комплекс антикризових методів і заходів відповідає принципам проактивності, мобільності та гнучкості, наскільки швидко може відреагувати система управління на зміни зовнішнього середовища. Система антикризового управління має відповідати таким характеристикам: гнучкість і адаптивність, властиві матричним системам управління; диверсифікація управління; децентралізація управління; мобільність і динамічність у використанні ресурсів, проведенні змін, реалізації інноваційних програм; прискорення процесу реалізації управлінських заходів; підвищення ефективності оцінки управлінських рішень та оптимізації процесу прийняття управлінських рішень.

Враховуючи вищевикладені особливості портфельного управління, можна констатувати, що безпосередньо портфельне управління є оптимальною управлінською технологією, що забезпечить ефективну реалізацію антикризових стратегій, оскільки:

– матрична структура управління проектами портфеля за своєю суттю забезпечує мобільність і гнучкість антикризового управління, динамічність у використанні людських ресурсів, оптимізує процес прийняття і виконання управлінських рішень;

– визначена методика вибору і пріоретизації проектів у портфелі та можливість її зміни / корегування залежно від змін зовнішнього та внутрішнього середовищ керованої системи і стратегічних цілей / задач антикризового управління забезпечують гнучкість системи антикризового управління, динамічність у проведенні змін, оптимізують та значно скорочують час на прийняття управлінських рішень, підвищують їх обґрунтованість та ефективність реалізації антикризових заходів;

– варіативність складових портфеля проектів та алгоритму їх реалізації забезпечує мобільність та гнучкість управління, динамічність у використанні ресурсів завдяки їх перерозподілу між складовими портфеля проектів; періодичний перегляд, оптимізація і балансування портфеля гарантують його відповідність стратегічним цілям й завданням, а також швидкість і оптимальність реакції на зміни зовнішнього середовища;

– завдяки можливості реалізації у межах портфеля дослідницьких та експериментальних проектів та його перегляду і включення на основі результатів досліджень нових складових, в тому числі й інноваційних проектів, значно підвищуються проактивність та адаптивність управління, забезпечується можливість реалізації інноваційних програм.

Список використаної літератури:

1. Креативные технологии управления проектами и программами : [монография] / [С. Бушуев, Н. Бушуева, И. Бабаев, В. Яковенко, Е. Гриша, С. Дзюба, А. Войтенко]. – К. : Саммит-Книга, 2010. – 768 с.
2. Кендалл Д.И. Современные методы управления портфелями проектов и офис управления проектами / Д.И. Кендалл, С.К. Роллинз. – М. : ПМ Софт, 2004. – 576 с.
3. Солнцев С. Формування та оцінювання збалансованості портфеля бізнесів підприємств

- ємства / С. Солнцев, К. Яворська – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/16988/1/245-Solntsev-401-402.pdf>
4. Арчибальд Р. Управление высокотехнологичными программами и проектами / Арчибальд Р. – М. : Компания АйТи ; ДМК Пресс, 2010. – 464 с.
 5. Кононенко И. Модель и метод оптимизации портфелей проектов предприятия для планового периода / И. Кононенко, К. Букреева // Восточно-Европейский журнал передовых технологий. – 2010. – № 1/2 (43). – С. 39–43.
 6. Яковлев А. Формування та оцінювання портфеля реальних інноваційних проектів на переробних підприємствах / А. Яковлев, С. Васильцова. – Х. : ООО «Цифра Прінт», 2013. – 225 с.
 7. Рач В. Портфельне управління розвитком соціально-економічних систем. Модель визначення бенчмаркінгових значень показника стратегічної мети із використанням теорії нечітких множин / В. Рач, О. Коляда // Управління проектами та розвиток виробництва : зб. наук. пр. – № 1. – Луганськ : Вид-во СХУ ім. В. Даля, 2009. – С. 144–151.
 8. Чикаренко І. Принципи та модель реалізації системи антикризового управління на муніципальному рівні / І. Чикаренко // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / гол. ред.: С. Серьогін. – Вип. 4 (11). – Дніпропетровськ, 2011. – С. 250–261.
 9. Чикаренко І. Проектний підхід як один із засобів підвищення ефективності діяльності / І. Чикаренко // Теорія та практика державного управління: Державне управління та місцеве самоврядування : матеріали IV Міжнар. наук. конгресу (м. Харків, 26 лютого 2004 р.). – Х., 2004. – Вип. 9. – С. 24–26
 10. Шаров Ю. Модель механізму антикризового управління в адміністративно-територіальному утворенні / Ю. Шаров, І. Ярова // Аспекти публічного управління. – 2014. – № 8. – С. 76–83.

Сенча И. А. Обоснование оптимальности портфельного подхода при реализации антикризисных стратегий

В статье рассматриваются ключевые особенности портфельного управления. Исследуется соответствие портфельного управления принципиальным положениям антикризисного государственного управления. На основании результатов теоретического анализа современной концепции антикризисного государственного управления предложены основные компоненты антикризисного портфеля проектов.

Ключевые слова: антикризисное государственное управление, портфельный подход, портфельное управление, антикризисный портфель, компоненты антикризисного портфеля проектов.

Sencha I. A. The justification of portfolio approach optimality while delivering the anti-crisis strategies

The article reviews the key features of portfolio management. It is investigated the compliance of portfolio management with fundamental principles of anti-crisis public administration. It is suggested the main components of anti-crisis projects portfolio based on the theoretical analysis of the modern concept of the anti-crisis public administration.

Key words: anti-crisis public administration, portfolio approach, portfolio management, anti-crisis portfolio, components of anti-crisis projects portfolio.

О. В. Сергієнко

аспірант кафедри державотворення і права
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОЇ ВЗАЄМНОСТІ ЯК СПЕЦІАЛЬНОГО ВИДУ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Стаття присвячена проблемам здійснення громадянського контролю в галузі містобудування в Україні. Метою статті є з'ясування змісту громадянського контролю, зокрема громадянської взаємності, за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування з урахуванням досвіду країн зі сталою демократією, включаючи провідні країни ЄС, їх відображення у нормативних актах України та наукових доробках, визначення напрямів удосконалення понятійного апарату громадянської взаємності в галузі містобудівної діяльності. У статті уточнені місце і роль громадянської взаємності як спеціального виду громадянського контролю у сфері містобудування, як механізму з забезпечення дієвого впливу суспільства на зазначену сферу.

Ключові слова: контроль, взаємність, державний контроль, суспільний контроль, громадянський контроль, громадянська взаємність, контроль у сфері містобудування, взаємність у сфері містобудування, громадянський контроль у сфері містобудування, громадянська взаємність у сфері містобудування, містобудівна діяльність.

Постановка проблеми. Система здійснення влади у країнах з розвинутою демократією будується тільки на усвідомленні корисності принципу стримування та противаги. Забезпечення формування збалансованої системи управління не може бути здійснено без забезпечення в ній впливу громадян і насамперед через побудову потужних інститутів громадянського суспільства. Перефразовуючи класика, маємо повне право сказати, що ми говоримо «стала демократія» – розуміємо розвинене громадянське суспільство, в свою чергу, ми говоримо «розвинене демократичне суспільство» – розуміємо сталу демократію.

З прийняттям Конституції України у червні 1996 року Україна приєдналася до когорти країн, які мають на меті побудову сталої демократії. Відповідно до статті 5 Конституції «єдиним джерелом влади в Україні є Народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [1]. Це значить, що саме на громадянське суспільство і покладається управлінська функція – контролю, який суспільство реалізує як громадський контроль.

Саме здійснення громадського контролю і надає можливість суверену здійснювати вплив на органи публічної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Концепція контролю як функції управління досить змістовно опрацьована як вітчизняним, так і зарубіжним науковим співтовариством. Дослідженням питань контролю (нагляду) органів публічної влади приділяли увагу М. Грушевський, В. Авер'янов, Д. Дорошенко, В. Ключевський, Б. Рибаків, І. Фроянов, Л. Черепнін, М. Котляр, О. Сушинський, П. Толочко, В. Шаповал, Н. Яковенко та інші вчені.

Мета статті. Метою статті є продовження дослідження усіх складових громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудування, зокрема змісту громадянської взаємності за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування України, з урахуванням досвіду країн зі сталою (розвинутою) демократією, включаючи провідні країни ЄС.

У зв'язку з вищезазначеним завданнями статті є:

- з'ясувати суть, значення поняття взаємності, його трансформації у конкретному галузевому контексті;
- визначити місце функції взаємності у структурі системи громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудування;

– виявити особливості громадянської взаємності, порівняно з аналогічними системами країн зі сталою демократією.

Виклад основного матеріалу. Очевидна синонімічність «нагляду» та «контролю» [2, с. 156] не стала перешкодою до створення нової парадигми поняття контролю у світовій науці. Необхідність в усвідомленні спільності і різниці у здійсненні функції контролю у різних країнах світу привела до формування новітньої її моделі [3, с. 16], отже, ми розуміємо, що взаємність – це одна із функцій контролю.

Це також означає, що контроль є не одинарною, а множинною функцією управління [4, с. 22].

Взаємність у широкому розумінні – це «абстрактне до іменника «абстрактний» <...> однаково виявляється з обох сторін, між ким, чим-небудь стосовно один до одного; обопільний» [5, с. 125] чи «ототожнення або еквівалентність прав і обов'язків» [6, с. 356]. Саме таке розуміння покладено і в основу правового принципу взаємності – «укладання <...> договорів на основі рівноправності та взаємності вигод та зобов'язань» [5, с. 125] чи «надання <...> рівних прав та набуття аналогічної відповідальності» [7, с. 68].

Оскільки взаємність – це функція контролю, то і її завдання аналогічні: «порівняння величини контрольованих критеріїв із величиною, заданою програмою, і виявлення відхилень від неї, а також причин, характеру часу та місця їх виникнення» [7, с. 856], тобто «у відновлюванні, встановлюванні, консервуванні та спрямуванні суспільних відносин» [8, с. 30].

Ми розуміємо, що громадянське управління – це спрямування громадянами роботи органів публічної влади, а у сфері містобудування – спрямування відповідних органів публічної влади, що здійснюють свою діяльність у сфері містобудування.

Також розуміємо, що відповідно до вимог частини другої статті 19 Конституції України органи публічної влади, «їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [1], тому такий вплив повинен визначатися на рівні закону, адже має передбачати обов'язок органів публічної влади щодо «корикування» своєї діяльності відповідно до такого впливу.

Як уже попередньо визначалося, «функції громадянського контролю у сфері містобудування передбачають відновлення громадян-

ського контролю над будь-яким органом публічної влади, який наділений компетенцією в галузі містобудування; встановлення громадянського контролю за будь-яким органом публічної влади у сфері містобудування; збереження наявного рівня контролю за будь-яким органом публічної влади у зазначеній сфері; спрямування діяльності органів публічної влади у сфері містобудування» [4, с. 22].

Громадянська взаємність – це взаємність органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства.

Вважається, що «взаємність передбачає контроль <...> за допомогою формальних або неформальних групових інтересів» [3, с. 16].

Серед основних форм взаємності можемо виділити такі:

- колективне (колегіальне) ухвалення рішень;
- консультування;
- організація спільних (об'єднаних) робочих місць;
- організація спільних заходів;
- проведення взаємного оцінювання.

В Україні найпоширенішими інститутами колегіального ухвалення рішення є громадські ради при органах публічної влади.

Зокрема, центральні органи виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та міські, обласні та районні державні адміністрації діють відповідно до положень Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996 [9]. Відповідно до типового положення про громадську раду при міністерстві, інший центральний орган виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласну, Київську та Севастопольську міську, районну, районну у м. Києві та м. Севастополі державну адміністрацію «основними завданнями громадської ради є:

- сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;
- здійснення громадського контролю за діяльністю органу;
- сприяння врахуванню органом громадської думки під час формування та реалізації державної політики» [9].

При Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон України)

створений постійний консультативно-дорадчий орган – громадська рада, до основних завдань якої, окрім вищезазначених, віднесені здійснення громадського контролю за діяльністю Мінрегіону України, налагодження ефективної взаємодії Мінрегіону України з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики у сферах містобудування, архітектури, будівництва, промисловості будівельних матеріалів, збереження історичного та природного середовища; архітектурно-будівельного контролю; забезпечення технічного регулювання у сфері будівництва, містобудування, промисловості будівельних матеріалів [10]. Проте необхідно зауважити, що ця робота діє саме на умовах громадянської взаємності: «готує пропозиції щодо проведення консультацій з громадськістю, <...> підготовки проектів нормативно-правових актів» у відповідних сферах, «проводить громадську експертизу <...> нормативно-правових актів, здійснює громадський контроль за врахуванням Мінрегіоном України пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції». Однак усі окреслені форми не передбачають спільного прийняття рішення, а отже, не є реалізацією громадської взаємності в повному обсязі.

При Державній архітектурно-будівельній інспекції України (далі – Держархбудінспекції України) створений аналогічний консультативно-дорадчий орган з аналогічними повноваженнями до громадської ради при Мінрегіоні України, проте він має дещо ширші права, зокрема щодо забезпечення Держархбудінспекцією «прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації, яка знаходиться у його володінні». Але і ці відмінності не дають можливості реалізувати громадянську взаємність у повному обсязі.

Щодо громадських рад при інших органах державної виконавчої влади необхідно відзначити, що фактично відсутня конкретизація їх повноважень щодо громадського контролю у сфері містобудування, а громадська взаємність також обмежена вищезазначеними можливостями, і це за наявності низки повноважень цих органів щодо здійснення містобудівної діяльності поза межами населених пунктів.

Щодо організації спільних заходів, то слід зазначити, що її покладено саме на громадські ради при органах державної виконавчої влади.

Щодо Громадської гуманітарної ради при Президенті України, положення про діяльність якої затверджено Указом Президента України від 2 квітня 2010 року № 469/2010, необхідно зауважити, що до основних завдань такого органу контроль за діяльністю Президента чи його адміністрації не віднесено, а повноважень у галузі містобудування не конкретизовано.

У Верховній Раді України консультативно-дорадчих органів з питань містобудування не створювалося, проте громадянське середовище долучається до такої роботи через профільний Комітет з питань будівництва, містобудування та житлово-комунального господарства України, а також шляхом проведення громадських слухань.

Щодо формування аналогічних органів у інших структурах публічної влади, які реалізують повноваження в сфері містобудування, можемо зазначити, що при обласних та районних радах створюються громадські ради, до повноважень яких відносять формування державної політики без уточнення компетенції щодо громадянського контролю за сферою містобудування.

Щодо громадських рад при міських, сільських та селищних радах необхідно зазначити, що такі ради зазвичай створюються саме у містах, зрідка у великих селах і селищах, і до діяльності цих громадських рад відносяться повноваження громадянського контролю за діяльністю самої місцевої ради та її виконавчих органів як елемента громадянського контролю за органами місцевого самоврядування. Проте і тут громадянська взаємність має обмежений обсяг і не передбачає спільного прийняття рішень.

Щодо організації такого інституту громадянської взаємності, як консультування, то єдиного порядку його здійснення на сьогодні нема. Є розвинена практика, за якої різні галузеві громадські організації проводять консультування (навчання) за своїм професійним спрямуванням, наприклад, Будівельна палата України, Конфедерація будівельників України, Спілка архітекторів України, Гільдія інженерів технічного нагляду, Спілка будівельників України.

Такого інституту громадянської взаємності, як створення спільних робочих місць, тобто фактично організація відкритого офісу за участі представників громадянського суспільства, в Україні на сьогодні немає. Ми ще тільки приходимо до розуміння того, як саме повинні реалізовуватися владні повноваження у сфері

містобудування за участі громадськості. Такі форми, як розгортання дозвільних офісів на основах громадянської взаємності та створення контрольних підрозділів на цій основі, є ще майбутнім України.

Про інститут взаємного оцінювання як форму здійснення громадянської взаємності необхідно сказати, що спроби проведення незалежного громадського оцінювання в Україні були, проте у галузі містобудування ми конкретних прикладів такої діяльності навести не можемо. Слід розуміти, що взаємне оцінювання передбачає, що його проводять і громадські органи одні стосовно інших (тобто діяльність одного громадського органу оцінює аналогічний орган, причому ці органи діють в рамках реалізації однакових завдань на одній і тій самій адміністративній території), і громадські органи стосовно органів публічної влади, і навпаки – органи публічної влади стосовно громадських органів, з якими здійснюється громадська взаємність. Такий вид громадської взаємності потребує неабиякої культури в діяльності як громадських органів, так і публічних органів влади, що на сучасному етапі розвитку України видається проблематичним.

Висновки і пропозиції. У статті досліджений інститут громадянської взаємності за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування України з урахуванням досвіду країн зі сталою (розвиненою) демократією, включаючи провідні країни ЄС, з'ясовані суть, значення поняття «взаємності» та його трансформації у конкретному галузевому контексті – містобудуванні, визначено місце функції громадської взаємності у структурі системи громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудування, виявлені особливості громадянської взаємності у порівнянні.

Функція громадянської взаємності у сфері містобудування перш за все передбачає можливість спільної діяльності органів та інститутів громадянського суспільства та публічної влади щодо реалізації повноважень у сфері містобудування. Незважаючи на відносну множинність

інститутів громадянської взаємності в сфері містобудування, реально на практиці реалізується лише його дорадча форма, і абсолютно нереалізовані форми спільного прийняття рішень, організації спільних робочих місць та взаємного оцінювання.

Реалізація такого обсягу інститутів громадянської взаємності з органами публічної влади в сфері містобудування за прийнятої практики роботи органів публічної влади та необхідності визначення їх меж і способу діяльності на рівні закону зумовлює необхідність імплементації їх у нормах кодифікованого закону – містобудівного кодексу України, необхідність прийняття якого уже давно назріла в Україні.

Список використаної літератури:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Сергієнко О. Особливості правового регулювання системи державного нагляду (контролю) у сфері містобудівної діяльності / О. Сергієнко // Наше право. – 2015. – № 3. – С. 155–162.
3. Контроль в органах виконавчої влади в сучасних умовах. – К. : К.І.С., 2006. – 274 с.
4. Сергієнко О. Особливості функції громадянського нагляду за органами публічної влади у сфері містобудування / О. Сергієнко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2016. – № 1 (53). – С. 21–25.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / за ред. В. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
6. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю. Шемшученко та ін. – К. : Укр. Енцикл., 1998–2004. – Т. 1. – 1998. – 672 с.
7. Економічна енциклопедія : в 3 т. / за ред. С. Мочерного та ін. – К. : Видавничий центр «Академія», 2002. – С. 952.
8. Сушинський О. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : [монографія] / О. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
9. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 211.

Сергиенко А. В. Особенности функции гражданской взаимности как специального вида гражданского контроля за деятельностью органов публичной власти в сфере градостроительства

Статья посвящена проблемам осуществления гражданского контроля в области градостроительства в Украине. Целью статьи является выяснение содержания гражданского контроля, в частности гражданской взаимности, за деятельностью органов публичной власти в области градостроительства с учетом опыта стран с устоявшейся демократией, включая ведущие страны ЕС, их отражение в нормативных актах Украины и научных

доработках, определение направлений совершенствования понятийного аппарата гражданской взаимности в области градостроительной деятельности. В статье уточнены место и роль гражданской взаимности как специального вида гражданского контроля в сфере градостроительства, как механизма по обеспечению действенного влияния общества на указанную сферу.

Ключевые слова: контроль, взаимность, государственный контроль, общественный контроль, гражданский контроль, гражданская взаимность, контроль в сфере градостроительства, взаимность в сфере градостроительства, гражданский контроль в сфере градостроительства, гражданская взаимность в сфере градостроительства, градостроительная деятельность.

Sergiienko A. V. Features of civil as a special kind reciprocity public control over public authorities in city planning

The article is devoted to the problems of civil control implementation in urban planning in Ukraine. The article aims to clarify the content of civil control and civil reciprocity in particular the activities of public authorities in the field of urban development, taking into account the experience of countries with stable democracy, including leading EU countries, they appear in the regulations of Ukraine and scientific work, identifying areas of improvement conceptual apparatus civil reciprocity in the field of urban development. The article specifies the place and role of civil reciprocity as a special form of public control in the field of urban planning as a mechanism to ensure the effective influence of society on these areas.

Key words: control, mutuality, state control, social control, civil control, civil reciprocity, control in the field of urban development, reciprocity in the field of urban planning, civil control in the field of urban development, civic reciprocity in the field of urban planning, urban activities.

Н. О. Якушкоаспірант кафедри управління освітою
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ЛІДЕРСТВО В СИСТЕМІ ПІДГОТОВКИ УПРАВЛІНЦІВ У СФЕРІ ОСВІТИ: СУСПІЛЬНИЙ ВИМІР

У статті проаналізовані особливості історичного розвитку соціального феномена лідерства в Україні. Автор виокремлює риси сучасної суспільно-політичної та соціально-економічної ситуації, які актуалізують проблематику лідерства. Обґрунтовується першочергове значення сфери освіти у поширенні в суспільстві лідерських якостей.

Ключові слова: лідерство, соціальний феномен, національна історія, освіта, реформи.

Постановка проблеми. Динаміка розвитку сучасного суспільства передбачає всебічне зростання значення такого соціального феномена, як лідерство. Лідерство є явищем, яке без перебільшення можна назвати іманентним людству як спільноті; є навіть підстави припускати його біологічну детермінованість. У будь-якому випадку цей феномен супроводжував людство протягом усього його історичного розвитку. Відповідно, робилися й спроби осмислення лідерства. Сучасне суспільство досягло такої стадії розвитку, що цілковита раціоналізація феномена лідерства є водночас можливою (завдяки високому рівню розвитку гуманітарних наук, зокрема теорії управління, соціології, психології, педагогіки) і необхідною (у контексті подальшого підвищення ефективності людської праці та збільшення людського капіталу). Через те, що соціальні конструкти відтворюються за допомогою освіти, науковий аналіз процесу формування лідерських якостей через освітні заклади набуває величезної суспільної ваги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

А. Кредісов трактує лідерство як результат розвитку теорій управління. Дослідник розглядає управлінські теорії кінця ХІХ – першої половини ХХ ст.: адміністративний та науковий менеджмент; концепції кількісного менеджменту, людських відносин та якостей; системний підхід в управлінні та теорії бюрократії [1, с. 124, 130]. Предметне поле теорії управління кінця ХХ ст. помітно розширилося та стало більш специфічним (такий собі «порядок через флуктуацію»). Зокрема, йдеться про теорію обміну й трансформаційного лідерства, концепцію ситуаційного лідерства, теорію емоційного лідерства,

теорію «двигуна лідерства», опосередкованого, об'єднувального й розподіленого лідерства, теорію якостей управління [2]. Оскільки наприкінці ХХ ст. відбувалося певного роду злиття політичного лідерства й бізнес-лідерства [3, с. 229], виникла потреба в інтеграції державного, бізнесового й громадського секторів для підвищення ефективності управління суспільством.

Автопоезис сучасних теорій лідерства та дочитних парадигм (початок ХХІ ст.) характеризується появою теорії лідерства як управління парадоксами, концепцією первинного лідерства й теорією внутрішнього стимулювання лідерства [4, с. 13].

Простеживши зміну парадигми наукового осмислення поняття теорії лідерства, слід зазначити, що відбувається перехід від «старого управління» (менеджменту й адміністрування) до «нового управління» (власне, лідерства) [5, с. 77]. Виходячи з класичного визначення управління як цілеспрямованих суб'єктно-об'єктних відносин, дослідник С. Калашнікова у своїй дисертаційній роботі припускає, що «нове управління» є результатом трансформації суб'єкта, об'єкта і мети управління та, відповідно, способів впливу і взаємодії суб'єкта й об'єкта [6, с. 71].

Проблематика лідерства в управлінні системою освіти висвітлювалася В. Андрущенко [7], О. Брюховецькою [8], С. Калашніковою [6], Ю. Молчановою [9], В. Морозом [10], П. Плошаєм [11], М. Фулланом [12]. У працях цих вчених накопичено та систематизовано значний обсяг інформації стосовно якостей лідерів у сфері публічного адміністрування, що дало змогу зробити теоретичні узагальнення стосовно лідерства як складової професійної підготовки

бізнес-управлінців, державних службовців, керівників навчальних закладів і розвитку лідерського потенціалу управлінців.

При вивченні лідерства як соціального феномена загальнонауковий принцип історизму зазвичай не застосовується або застосовується не в повній мірі. Лідерство трактується його дослідниками як цінність (у неокантіанському сенсі), що є цілком припустимим з наукового погляду. Але бракує пояснення, чому лідерство становить цінність у контексті сучасного стану українського суспільства.

Мета статті. Головною метою роботи є накреслення динаміки становлення вищезначеного соціального феномена протягом історичного розвитку українського суспільства та визначення особливостей останнього на сучасному етапі, які актуалізують наукове дослідження та практичне запровадження засад лідерства.

Виклад основного матеріалу. Численні виміри суспільної взаємодії актуалізують потребу визначення поняття лідерства в контексті його основних напрямів соціальної сфери використання. Так, це державне, політичне, суспільне, громадське й освітнє лідерство (відповідно до сфери зайнятості управлінця). Політичне лідерство – домінування у сфері владних відносин, тобто доступ до важелів політичного впливу, вагомий голос у формуванні порядку денного, сильна політична авторитетність та соціальний капітал тощо. Державне лідерство – переважання у галузі державної служби, зокрема прийняття державних рішень. Уособленням (суб'єктом) цих двох видів лідерства є найвища особа у політичному житті спільноти – очільник держави, голова політичної партії, представник політичної еліти тощо. Суспільне лідерство передбачає найвищу активність громадських інституцій, зокрема в розбудові громадянського суспільства, та ефективне залучення їх механізмів. Носієм виступає громадський діяч, очільник неурядової організації, провідник соціального руху.

Лідер в освіті – це особа чи інституція, що здійснює діяльність у сфері освіти, спрямовану на її розвиток, а досягнення і результати цієї діяльності є авторитетом для інших [13, с. 454]. Зростання уваги до ролі освіти, її місця у розвитку суспільства актуалізують науковий інтерес до дослідження різних аспектів лідерів та лідерства, а також емпіричне застосування численних управлінських теорій та парадигм, зокрема «персоналії» лідера в освіті.

Після набуття Україною незалежності було задекларовано розвиток її соціуму в напрямі вестернізації, вільноринкових економічних відносин, деволюції. Це передбачає корінну трансформацію українського суспільства, завершення його перетворення з *Gemeinschaft* на *Gesellschaft* (два основних типи соціуму за класифікацією видатного німецького соціолога Фердинанда Тенніса [14, с. 100–104]). Однією з базових ознак суспільства західного типу є приватна ініціатива, яка виступає рушієм розбудови горизонтальних соціальних зв'язків, економічного розвитку і загального культурного поступу. Відповідно, однією з основних громадянських компетентностей в подібному соціумі є лідерство.

При цьому не варто розглядати лідерство як форму соціальної взаємодії, що «імпортується» в Україну із Заходу. Так, формування ранньомодерної української нації в XVII – XVIII ст. відбувалося під визначальним впливом братського руху. Братства є яскравими прикладами спрямування енергії окремих індивідуумів, наділених лідерськими якостями, на вирішення проблем громади та поширення серед її членів ініціативи, у тому числі через систему освіти (братські школи) [15, с. 30–33, 116–121].

Інкорпорація українських земель наприкінці XVIII ст. до складу Російської та Австрійської імперій привела до нівеляції багатьох особливостей місцевого соціуму. Протягом так званого довгого XIX ст. лідерський потенціал українців використовувався в інтересах правлячих еліт імперій або мобілізувався для боротьби з ними, але (у випадку Наддніпрянської України) поза національними рамками [16, с. 299].

Одним з вирішальних етапів формування модерної української нації стали події 1917–1919 рр., а саме революції, утворення української державності, громадянська війна.

У радянську добу, тобто під час спроб побудови соціалістичного суспільства, соціальний феномен лідерства не відкидався як буржуазне явище, але інтерпретувався і заохочувався в контексті кооперації, а не конкуренції [17, с. 97].

Той самий стаханівський рух, початок якому було покладено в Україні в 1935 р., є всесвітньо відомим зразком лідерства у виробничій сфері. На цьому етапі була започаткована ретрансляція лідерства через систему закладів професійної освіти.

У пізньюрадянський період, для якого властиві стагнація соціально-економічного розвитку, кон-

сервація суспільно-політичної структури, гегемонія партноменклатури [18, с. 230–232], лідерство в значній мірі втрачає позитивну суспільну спрямованість, формалізується. Як приклад можна навести Л. Брежньєва – лідера загальнодержавного масштабу, гротескного «вождя», та інших його соратників за герантократією.

У цьому відношенні роки незалежності України є досить суперечливими. З одного боку, демократизація політичного життя, перехід до ринкової економіки, зняття ідеологічних обмежень мали сприяти активізації та поширенню лідерства як суспільного явища. Та з іншого боку, складнощі соціально-економічних трансформацій пострадянського періоду негативно вплинули на лідерський потенціал нації [19] через падіння рівня життя, що перешкоджає саморозвитку громадян, відтік мізків за кордон, перехід «пасіонарних» особистостей до маргінальних соціальних груп (бандитизм, нелегальний бізнес, політичний радикалізм). Євромайдан 2013–2014 рр. продемонстрував, що українське суспільство відчуває потребу в радикальних перетвореннях, а активізація громадського життя в останні роки (наприклад, волонтерський рух) вказує на потужний лідерський потенціал, закладений в нашому соціумі.

Зараз в усіх галузях народного господарства відчувається гостра потреба в професіоналах, зорієнтованих на успіх, кар'єру, самовдосконалення. Оскільки до включення громадян у виробництво їхні професійні якості формуються в освітніх закладах, запровадження інноваційної підготовки фахівців у сфері освіти є державним пріоритетом. За умов демократизації і децентралізації система освіти потребує професійної підготовки лідерів, без чого її успішний розвиток є неможливим [20].

Завданням системи вищої освіти є підготовка спеціалістів, рівень компетентності та конкурентоспроможності яких відповідав би європейським стандартам. У 2014 р. реформовано Закон України «Про вищу освіту» [20], що поклато початок радикальній трансформації вітчизняної системи вищої освіти. Ці перетворення можна вважати однією з головних системних реформ у сучасній Україні.

Закон розширює автономію вищих навчальних закладів та дає змогу викладачам і студентам брати активну участь в управлінні. У функціонування системи вищої освіти запроваджуються неоліберальні, ринкові принципи, які замінюють пострадянські бюрократичні

засади. Якщо використовувати термінологію М. Вебера [21, с. 289–299], то згідно з духом нового закону в сфері вищої освіти система кооптації керівних кадрів має бути замінена на антрепренерську систему. У новій моделі системи вищої освіти лідерство стає необхідною властивістю для управлінських кадрів. Відповідно, постає проблема виховання релевантних якостей на різних стадіях підготовки управлінців. Усе це вимагає теоретичного осмислення соціального феномена «лідерства», вивчення передового світового досвіду, визначення засобів імплементації останнього у вітчизняних умовах.

Висновки і пропозиції. Вирішення проблеми лідерства як інструмента підготовки управлінців в органах публічної влади можливо шляхом теоретичного обґрунтування системи формування компетентностей з позицій практико-орієнтованого підходу до професійної компетентності, рівень якої забезпечує одночасно конкурентоспроможність та професійну мобільність лідерів в органах публічної влади. Висвітлення лідерства як соціального феномена в історичному вимірі може бути використано для популяризації відповідних освітніх програм у закладах вищої освіти, в рамках курсів підготовки та підвищення кваліфікації. Тоді як розуміння сучасного суспільного запиту на виховання лідерських якостей забезпечуватиме адекватне сприйняття відповідних заходів управлінцями та студентами.

Список використаної літератури:

1. Менеджмент для керівників / [А. Кредісов, Є. Панченко, В. Кредісов]. – К. : Знання, 1999. – 556 с.
2. Біла О. Технологія інтерактивного навчання майбутніх фахівців соціально-педагогічної сфери / О. Біла // Управління навчальними закладами в контексті модернізації системи професійного навчання : матеріали міжнар. наук.-практ. семінару (1–4 липня 2008 р.). – О., 2008. – С. 65–68.
3. Келлерман Б. Обновленное лидерство: политика и бизнес / Б. Келлерман. – М. : Тренды, 2005. – 344 с.
4. Филонович С. Теории лидерства в менеджменте: история и перспективы / С. Филонович // Российский журнал менеджмента. – 2003. – № 2. – С. 3–24.
5. Лидерство без границ / [Ф. Хессенбейн, М. Голдсмит, А. Сомервилл]. – М. : Альпина Паблшерз, 2001. – 344 с.
6. Калашнікова С. Теоретико-методологічні засади професійної підготовки управлінців-лідерів в умовах сучасних суспільних трансформацій :

- дис. ... докт. пед. наук : спец. 13.00.06 «Теорія та методика управління освітою» / С. Калашнікова. – К., 2011. – 462 с.
7. Андрущенко В. Модернізація педагогічної освіти України в контексті Болонського процесу / В. Андрущенко // Вища освіта. – 2004. – С. 5–9.
 8. Брюховецька О. Особливості ефективного управління загальноосвітніми навчальними закладами як проблема психологічної теорії і практики / О. Брюховецька // Вісник післядипломної освіти. Ч. 2. Психологія. – 2010. – Вип. 1 (14). – С. 53–61.
 9. Молчанова Ю. Психологічна підготовка керівних кадрів освіти: актуальні питання формування мети і завдань / Ю. Молчанова // Вісник Національної академії державного управління України при Президенті України. – 2011. – № 3. – С. 221–228.
 10. Мороз В. Організаційно-педагогічні умови формування лідерських якостей студентів вищих навчальних закладів у процесі діяльності органів студентського самоврядування : дис. ... канд. пед. наук : спец. 13.00.07 «Теорія та методика виховання» / В. Мороз. – Старобільськ, 2015. – 305 с.
 11. Плошай П. Лидерство в системе государственной службы : [учебно-методическое пособие] / П. Плошай. – Донецк : Донецкий областной центр переподготовки и повышения квалификации работников органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных предприятий, учреждений и организаций, 2014. – 33 с.
 12. Фуллан М. Новое понимание реформ в образовании / М. Фуллан ; пер. с англ. Е. Фруминой. – М. : Просвещение, 2006. – 272 с.
 13. Енциклопедія освіти / гол. ред. В. Кремень. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 1040 с.
 14. Чеснокова В. Фердинанд Теннис. Община и общество / В. Чеснокова // Социальная реальность. – 2007. – № 3. – С. 90–105.
 15. Isaievych I. Voluntary Brotherhood: Confraternities of Laymen in Early Modern Ukraine / I. Isaievych. – Edmonton : Canadian Institute of Ukrainian Studies Press, 2006. – 324 p.
 16. Лисяк-Рудницький І. Историчні есе / І. Лисяк-Рудницький. – К. : Основи, 1994. – 554 с.
 17. Афанасьев В. Человек в управлении обществом / В. Афанасьев. – К. : Политиздат, 1977. – 381 с.
 18. Кагарлицкий Б. Марксизм: не рекомендовано для обучения / Б. Кагарлицкий. – М. : Эксмо, 2005. – 480 с.
 19. Кравчук О. Зміни в українській економіці після Майдану / О. Кравчук // Спільне. Журнал соціальної критики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://commons.com.ua/zmini-v-ukrayinskij-ekonomitsi-pislya-majdanu>.
 20. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
 21. Weber M. Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology / M. Weber. – Berkeley and Los Angeles, California : University of California Press, 1978. – 1469 p.

Якушко Н. А. Лидерство в системе подготовки управленцев в сфере образования: общественное измерение

В статье проанализированы особенности исторического развития социального феномена лидерства в Украине. Автор выделяет черты современной общественно-политической и социально-экономической ситуации, которые актуализируют проблематику лидерства. Обосновывается первоочередное значение системы образования в распространении в обществе лидерских качеств.

Ключевые слова: лидерство, социальный феномен, национальная история, образование, реформы.

Yakushko N. O. Leadership in the training system of managers in the sphere of education: social dimension

In the article peculiar properties of historical development of social phenomenon of leadership in Ukraine are analyzed. The author highlights the features of contemporary sociopolitical and socio-economic contexts, which actualize problems of leadership. Priority of the education in dissemination of the leadership values is argued.

Key words: leadership, social phenomenon, national history, education, reforms.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.82

О. Р. Антонова

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри спеціально-правових дисциплін
Академії муніципального управління

ГРОМАДСЬКЕ ЛОБІЮВАННЯ ЯК ФОРМА ЛЕГІТИМІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті визначено, що суспільні функції лобіювання реалізуються завдяки певному механізму легітимізації сімейної політики, інструментами якої є безпосереднє й опосередковане лобіювання. Опосередкована форма громадського лобіювання має переваги, оскільки тиск лобістів більш впливовий.

Ключові слова: державне управління, громадське лобіювання, лобістська діяльність, легітимізація, управлінські рішення, сімейна політика.

Постановка проблеми. Участь громадськості у процесі формування та реалізації державної політики є складовою процесу демократизації суспільства та умовою для інтеграції України до світової спільноти. Адже стандарти ЄС у сфері державного управління та місцевого самоврядування визначають потребу залучення громадських організацій, представників бізнесу та пересічних громадян до розробки та реалізації управлінських рішень, а також стратегічних і програмних документів, зокрема на рівні громад та регіонів [1].

Взаємодія інститутів громадянського суспільства з державою повинна базуватись на засадах впливу суспільства та його окремих громадян на формування різних аспектів державної політики. Через те, що такі відносини мають суспільно-управлінський характер, механізм їх врегулювання повинен здійснюватися завдяки інституту громадського лобіювання. Інститут громадського лобіювання спроможний виконувати функцію впорядкування суспільних інтересів, доповнюючи собою конституційну систему демократичного управління, яка чітко закріплює статус народу як єдиного носія суверенітету та джерела влади в країні. На сучасному етапі розвитку громадського лобіювання в Україні одним із пріоритетних його напрямів є збереження інституту сім'ї та забезпечення повноцінного її функціонування, оскільки лише завдяки

сім'ї міцніє і розвивається держава, зростає добробут народу, будується будь-яке цивілізоване суспільство. Проте здійснювана державою сімейна політика є набором виокремлених заходів, які не відповідають інтересам сім'ї і суспільства та не сприяють союзу сім'ї і держави. Про це свідчать соціально-економічні показники життєвого рівня українських родин, які мають всі ознаки кризового стану – кожна третя сім'я з дітьми в Україні (32,6%) є бідною [8].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові дискусії, пов'язані з процесом легітимізації державної політики, є суперечливими та неоднозначними, оскільки розуміння легітимності державної політики та її засад протягом часу змінювалося через зміну суспільного устрою, його світогляду та зміну поколінь. На сучасному етапі розвитку громадянського суспільства вважається, що невід'ємним елементом забезпечення зворотного зв'язку між владою і суспільством є інститут лобізму. Теоретичне осмислення інституту лобізму як форми легітимізації державної політики представлене у працях В. Андрущенко, Д. Базілевича, Ю. Барабаша, В. Бебика, Д. Богуша, Ю. Бисаги, О. Войновича, Ю. Ганжуров, Ф. Кирилюка, В. Колісника, О. Кушніренка, В. Королька, Є. Макаренка, В. Масича, Р. Мацкевича, І. Немчинов, В. Нестеровича, О. Одінцової, М. Ожевана, М. Онищука, В. Погорілко, Г. Почепцова, В. Речицького, Ю. Сабанад-

зе, Т. Слінько, С. Телешуна, Ю. Тодици, Є. Тихомирової, В. Федоренка, М. Хилька, Н. Хоми, В. Шаповала, Ф. Штольц та інших вітчизняних вчених. Зазначені положення досліджували і закордонні вчені, а саме С. Авак'ян, О. Автономов, М. Адамс, С. Алексєєва, Г. Бентлі, Е. Вітенберг, Б. Вулп, Є. Герінг, Л. Дюгі, М. Іванов, Р. Едельман, В. Зорькіна, С. Зотов, Дж. Кумбер, О. Кучеров, О. Любімова, В. Лепьохін, О. Малько, Дж. Олзевські, В. Павлов, Р. Прайс, В. Соломатіна, В. Смірнов, П. Толстих, В. Чиркіна.

Незважаючи на широкий науковий інтерес дослідників до ряду аспектів цієї проблеми, питання легітимізації сімейної політики залишилося поза їх увагою.

Мета статті. Викладене вище свідчить про необхідність визначення механізмів легітимізації державної сімейної політики, адже у процесі розвитку участі громадян у формуванні державної політики постійно змінюються форми легітимності державної політики.

Виклад основного матеріалу. У зв'язку з викладеним варто зауважити, що в сучасних умовах створено особливий тип демократичної легітимності – «демократія взаємодії» (або інтерактивна демократія), яка передбачає створення державою умов для громадського лобіювання, оскільки завдяки громадським лобістам зміцнюються зв'язки між політичною і соціальною системами, налагоджується рівновага між приватними інтересами і державними рішеннями. Проте цей вид демократії взаємодії в Україні законодавчо неврегульований, хоча розмови про необхідність його легалізації точаться вже немало часу. За умов легалізації лобістської діяльності Україна увійде до чільної десятки найпрогресивніших в плані лобістського регулювання країн світу, серед яких слід назвати Австралію, Канаду, США, країни Балтії, Польщу. Така правова урегульованість привела до збільшення в цих країнах чисельності громадських лобістів та угруповання їх за галузевими інтересами. Так, наприкінці 1960-х років у США спостерігався справжній вибух активності громадських лобістів, яких цікавили переважно питання захисту навколишнього середовища, прав споживачів, охорони здоров'я тощо. У Великій Британії традиційно сильним до цього часу залишається «аграрне лобі», а в Швеції вже не одне десятиріччя громадські лобісти свою активність спрямовують на вирішення соціальних проблем, особливо щодо збільшення видатків з державного бю-

джету на підтримку соціально незахищених категорій сімей [11].

У посткомуністичній Україні створені лише деякі правові та соціально-економічні передумови для розвитку цивілізованого лобізму. Щодо конституційних основ лобістської діяльності в Україні, то вона прямо не передбачена Основним Законом держави, але в Конституції України передбачено ряд норм, з яких випливає відповідне право громадян на лобістську діяльність. Зокрема, народ є єдиним джерелом влади, народ здійснює свою діяльність безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5); гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів та переконань (ч. 1 ст. 34); кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (ч. 2 ст. 34); право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод (ч. 1 ст. 36); громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами (ч. 1 ст. 38); усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ч. 1 ст. 40); кожен має право на вільний вибір професії (ч. 1 ст. 43). Отже, реалізуючи свої конституційні права громадянин має право обрати будь-який вид професійної діяльності, у тому числі лобістську діяльність [4].

Застосовуючи конституційні можливості на здійснення громадського лобіювання, варто визначити механізм його реалізації. Залежно від мети та ресурсних можливостей лобістських груп його можна умовно поділити на дві групи: безпосередній та опосередкований.

Безпосередній лобізм – це процес прямого впливу зацікавлених організацій на законодавців. Така форма взаємодії з законодавцями має свій інструментарій. Здебільшого це формальні контакти громадських лобістів. Такий засіб впливу на владу передбачає розробку проєктів нормативно-правових актів та організацію їх обговорень, консультування представників влади у ході парламентських та комітетських слухань, участь в роботі органів державної влади. Щодо участі громадських лобістів у ході парламентських слухань з питань реалізації державної сімейної політики варто зазначити,

що вони проходять безсистемно і епізодично. Найбільшу зацікавленість до питань реалізації державної сімейної політики влада виявила під час каденції Верховної Ради України IV і VI скликань, хоча і ця кількість ініціатив недостатня для позитивних зрушень у вказаній галузі. Так, із 76 парламентських слухань всього 7 присвячені питанням реалізації сімейної політики: «Інститут сім'ї в Україні: стан, проблеми та шляхи їх вирішення», «Парламентські слухання з питань оздоровлення та відпочинку дітей і молоді», «Законодавче забезпечення та реальний стан дотримання прав дитини в Україні», «Стан і перспективи розвитку молодіжного житлового будівництва в Україні», «Про стан забезпечення житлом та іншими гарантіями соціального захисту військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб», «Забезпечення прав дітей в Україні. Охорона материнства та дитинства», «Стан та проблеми правового і соціального статусу сучасної української трудової міграції (сімейна міграція)». Всього 16 парламентських слухань організовано Верховною Радою V і VIII скликання, із них 2 – щодо становища молоді в Україні (підтримки молоді сім'ї, посилення соціального захисту дітей та молоді у 2001–2006 роках). Верховна Рада VII скликання провела 17 парламентських слухань, проте лише 3 з них стосуються проблем сім'ї: «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків: проблеми та шляхи їх вирішення», «Участь молоді в суспільному житті: економічна активність», «Українська трудова міграція: стан, проблеми та шляхи їх вирішення» [7].

Проте у державах з розвинутою демократією держава зацікавлена у залученні громадських лобістів до законотворчості. Наприклад, у Великій Британії лобістів заохочують самою процедурою законотворення: «Перед розглядом законопроекту зацікавленим групам пропонується для дискусії так званий зелений документ. За результатами дискусії видається «білий документ», що містить реакцію зацікавлених груп, лобістських організацій на «зелений документ» і є основою для законопроекту». В Австрії, Франції, Голландії створено спеціальні інститути – «соціально-економічні ради», які мають досить чіткий юридичний статус і виконують роль своєрідних «лобістських парламентів» [11].

Наступною формою лобістської діяльності є опосередковане лобювання, або місцеве, оскільки воно ініціюється «знизу». До опосеред-

кованих лобістських дій відносять такі засоби, що виключають безпосередній вплив лобістів на суб'єктів прийняття рішень. Така тактика більш поширена серед громадських лобістів з двох причин: по-перше, для багатьох зацікавлених груп стало проблемою встановлення безпосереднього контакту з законотворцями; по-друге, опосередковане лобювання набуває, як правило, статусу загальносуспільної проблеми, що змушує владні структури рахуватись з їх вимогами; по-третє, тактика опосередкованого лобювання простіше піддається контролю і регламентації. Вона базується на дружніх або родинних відносинах. Завдяки таким неформальним контактам приймаються дійсно «народні закони».

Розглянемо можливості застосування форм опосередкованого лобювання на таких інституціях, як мобілізація громадської думки, участь у виборчій та експертній компаніях.

Найпоширенішою формою цього виду громадського лобювання є мобілізація громадської думки шляхом організації масових акцій протесту, колективних звернень до влади, показових судових процесів.

Позитивним прикладом судового процесу є Рішення Європейського Суду з прав людини «Корецький та інші проти України» від 3 квітня 2008 року в справі № 40269/02, за яким були прийняті зобов'язання до України змінити законодавство щодо громадських об'єднань, оскільки воно порушує ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. В результаті після кількох років розробки нових законопроектів, їх експертного та громадського обговорення 22 березня 2012 року Верховною Радою України був прийнятий базовий Закон України «Про громадські об'єднання». Показовими стали наполегливість і переконаність громадських лобістів, оскільки за прийняття цього Закону проголосувала конституційна більшість – 334 народних депутати зі складу як представників парламентської більшості, так і опозиції [9].

Поряд з показовими судовими процесами, значного поширення набуває такий лобістський прийом, як «grassroots lobbying» – «лобіювання на рівні коріння трави», що включає організацію пропагандистських акцій на підтримку або проти прийняття певних управлінських рішень. Це здійснюється за допомогою організації надсилання колективних листів, телеграм представникам державної влади від населення з

вимогою підтримати певне рішення. Зазначений метод непрямого лобіювання у багатьох випадках є результативним. Так, результати свого голосування за законопроект № 1317 про заборону російських фільмів та серіалів змінили 17 депутатів після публічних застережень експертів Інституту медіа права. Близько 40 народних депутатів кардинально змінили свою позицію щодо арешту свого колеги – нардепа Мосійчука після перегляду відео у стінах Верховної Ради України [5].

Проте спостерігаються і безрезультатні колективні звернення до влади. Так, звернення до влади громадських активістів з приводу бюджетування українських сімей залишилося Урядом не почуте. Затверджений бюджет держави на 2016 рік ще більше підвищив фіскальне навантаження на сім'ї українців, змушуючи їх сплачувати за корупцію та розкрадання мінусної влади, зруйновану економіку, утримання і озброєння занедбаної владою українську армію та добровольчі батальйони, подорожчання палива, космічні тарифи на комунальні послуги та рефінансування банків [3].

Є приклади і передчасних ініціатив окремих лобі-груп, коли не лише парламент, а й українське суспільство не готові до певних рішучих кроків. Такою ініціативою була спроба громадських лобістів легалізувати одностатеві шлюби. Хоча варто зазначити, що в Україні проживає близько мільйона громадян гомо- і бісексуальної орієнтації, які також мають право на ініціювання певних законодавчих пропозицій. Так, київською міською громадською організацією «Гей-альянс» та інформаційно-захисним центром «Наш світ», що створений Союзом гей-організацій України, були проведені акції протесту з метою відстоювання прав гомосексуальних сімей в Україні: права на укладання цивільних шлюбів (партнерства), успадкування майна у випадку смерті партнерки (партнера), опікування дітьми партнерки (партнера), медичне страхування гомосексуальної родини, банківські кредити, а також на соціальні пільги з догляду за дітьми та хворими членами родини залишилися поза увагою парламентарів. На наш погляд, такого роду питання необхідно спочатку виносити на референдум, і лише після того, як буде відома думка суспільства, можна провадити його в дію [2].

Вплив лобі-груп на перебіг виборчої компанії здійснюється завдяки їх можливості виступати у ролі офіційних спостерігачів. Так, на позачер-

гових виборах народних депутатів України, які відбулися 26 жовтня 2014 року, 37 неурядових організацій зареєстрували 35 645 своїх спостерігачів [6]. Їх місія полягала у формуванні незалежного, незаангажованого уявлення про законність виборчого процесу та розвиненості демократичних інститутів і традицій у країні. Така практика спостереження за виборами розповсюджена в демократіях, що розвиваються. Одним з перших ініціаторів створення інституту громадських спостерігачів можна вважати Філіппінський національний рух за вільні вибори (NAMFREL), який під час президентських виборів у 1986 році проводив збори спостерігачів та здійснював їх навчання. Організація також проводила «швидкий підрахунок голосів», здійснюючи незалежну табуляцію результатів виборів.

Серед популярних форм опосередкованого лобіювання першість належить інформаційно-просвітницьким та експертним заходам, що спрямовані на вирішення соціальних питань. Так, такі громадські організації, як «Україна – мати рідна моя», «Європейські студенти за свободу», «За нове суспільство», брали активну участь в організації проблем соціальної адаптації та реінтеграції сімей переселенців, розвитку сімейних форм виховання дітей, забезпечення житлом військових, молодих та студентських сімей.

Експертне забезпечення лобістської діяльності здебільшого забезпечують аналітичні центри. При цьому аналітичні центри не лише вказують на проблему, а й репрезентують під час неформальних заходів експертну точку зору з приводу політики уряду та державних інститутів. Так, протягом 2013–2015 років були здійснені аналіз соціального забезпечення українських сімей, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції; дотримання Україною міжнародних стандартів захисту прав дітей у збройних конфліктах, соціального захисту дітей трудових мігрантів; послідовності державної сімейної політики, узгодженої з політикою у сфері зайнятості, податків, демографічного розвитку тощо; стану системи сімейного влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, попередження соціального сирітства в Україні на рівні територіальних громад; напрямів соціальної підтримки сім'ї в контексті реалізації демографічної політики в Україні.

Крім того, важко не погодитись з думкою вітчизняних дослідників лобізму В. Несторовича та Є. Тихомирової, які констатують факт ство-

рення такого нового методу лобістської діяльності, як лобіювання з використанням комп'ютерних мереж. Це особливий засіб лобістської діяльності є доступним для широкого загалу активних громадян та може здійснюватись без залучення значних фінансових ресурсів. Його можна віднести до опосередкованих форм лобіювання. При цьому слід зазначити, що за оцінками вітчизняних та зарубіжних фахівців український сегмент «світової павутини» є одним із найбільш прогресуючих за темпами розвитку. Наприклад, у 2015 році регулярно Інтернетом користувалося понад 58% жителів України [10]. Таким чином можна стверджувати, що механізми легітимізації сімейної політики близький до технологій «паблік рілейшнз».

Висновки і пропозиції. Підбиваючи підсумки, варто зазначити, що невід'ємним механізмом розвитку сімейної політики є інститут лобізму, який завдяки громадським лобістам урівноважує приватні інтереси сім'ї з управлінськими рішеннями щодо її функціонування.

Визначено, що суспільні функції цих типів лобіювання реалізуються завдяки певному механізму легітимізації сімейної політики, інструментами якої є безпосереднє і опосередковане лобіювання. Безпосереднім є лобіювання, яке передбачає застосування прямих форм тиску громадських лобістів на законотворців. Такий засіб впливу на владу передбачає розробку проектів нормативно-правових актів та організацію їх обговорень, консультування представників влади у ході парламентських та комітетських слухань, участь в роботі органів державної влади. Формами опосередкованого лобіювання є ініціативи «знизу». До опосередкованих лобістських дій відносять такі засоби, що виключають безпосередній вплив лобістів на суб'єктів прийняття рішень. Така тактика лобіювання має переваги над безпосередньою, оскільки вона розширює можливості лобістів та робить їх дії впливовішими.

Список використаної літератури:

1. Буряк П. Європейська інтеграція і проблеми сучасності : [навчальний посібник] / П. Буряк, О. Гупало. – К. : Хай-Тек Прес, 2008. – 352 с.
2. Змієвець С. До проблеми легалізації односта-

тевих шлюбів / С. Змієвець // Юридичний журнал. – 2009. – № 7. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3256>.

3. Про Державний бюджет України на 2016 рік : Закон України / ВВР – 2016 – № 5. – Ст. 54. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року. Редакція від 22 лютого 2014 року, підстава 750-18// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. В свинячий голос. За що і чому передумували голосувати народні депутати? // Офіційний сайт Громадського руху ЧЕСНО [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.chesno.org/post/242>.
6. Перелік громадських організацій, яким центральною виборчою комісією надано дозвіл мати офіційних спостерігачів під час позачергових виборів народних депутатів України 26 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : cvk.gov.ua/vnd_2014/inform2014/go.doc.
7. Про становище молоді в Україні (щодо підтримки молоді сім'ї, посилення соціального захисту дітей та молоді у 2001–2006 роках) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/zakon/sk15/par_sl/sl2012061.htm.
8. Програма розвитку ООН в Україні. Цілі розвитку тисячоліття: Україна – 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org.ua/files/mdg_booklet08.pdf.
9. Справа «Корецький та інші проти України» (Заява № 40269/02) Європейський суд з прав людини, Міжнародні суди; Рішення, Справа від 3 квітня 2008 року // Сайт ВРУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_446.
10. У 2015 році кількість інтернет-користувачів в Україні становила понад 58% населення // Новини УНІАН. Інформаційне агентство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unian.ua/society/1254409-u-2015-rotsi-kilkist-internet-koristuvachiv-v-ukrajini-stanovilo-ponad-58.html>.
11. Уроки демократії: світовий досвід для України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/doc/anons/zbirnuk_stat.pdf.

Антонова О. Р. Общественное лоббирование как форма легитимизации государственной семейной политики

В статье определено, что общественные функции лоббирования реализуются благодаря определенному механизму легитимизации семейной политики, инструментом которой является непосредственное и опосредованное лоббирование. Опосредованная форма общественного лоббирования имеет преимущества, поскольку давление лоббистов более влиятельно.

Ключевые слова: государственное управление, общественное лоббирование, лоббистская деятельность, легитимизация, управленческие решения, семейная политика.

Antonova O. R. Public lobbying as a form of legitimization of the state family policy

In the article it is determined that public lobbying functions are implemented through a specific mechanism of legitimization of family policy instruments which are direct and indirect lobbying. Mediated form of public advocacy is advantageous because the pressure of lobbyists more influential.

Key words: public administration, public advocacy, lobbying, legitimization, management decisions, family policy.

С. Г. Бойко

аспірант кафедри управління охороною суспільного здоров'я
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ПОРІВНЯННЯ МОДЕЛЕЙ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ ТА КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Розглядаються тенденції та особливості розвитку системи охорони здоров'я України та країн Європейського Союзу в умовах реформування.

Ключові слова: державна політика, управління охороною здоров'я, бюджетна децентралізація, фінансово-економічні засади.

Постановка проблеми. Забезпечення якості при наданні медичної допомоги у більшості країн розглядається як основа державної політики в сфері охорони здоров'я. Питання фінансування охорони здоров'я посідає важливе місце в державній політиці різних країн.

Охорона здоров'я завжди потребує ресурсних вкладень, адже якість медичного обслуговування і стан здоров'я населення залежать від забезпеченості медичної галузі матеріально-технічними, трудовими, фінансовими ресурсами та від їх ефективного використання. Тому об'єктивною необхідністю є вироблення фінансових засад реформування охорони здоров'я. Це означає, що проблеми ресурсного забезпечення галузі охорони здоров'я завжди актуальні для держави, для всього суспільства та кожного громадянина.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні умови соціально-економічного розвитку України потребують належного аналізу фінансових відносин, фінансового механізму та фінансового забезпечення охорони здоров'я для здійснення ефективної політики держави у цій галузі.

Мета статті. Завданням дослідження є виявлення тенденцій та особливостей розвитку системи охорони здоров'я України та країн Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. У більшості країн фундаментом державної політики в галузі охорони здоров'я є правова база, яка розроблена відповідно до міжнародних норм і стандартів, викладених у правових актах Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, Всесвітньої

організації охорони здоров'я, Міжнародної організації праці.

Так, у головному Законі України «Про охорону здоров'я» та інших актах законодавства про охорону здоров'я визнано, що основу державної політики охорони здоров'я формує Верховна Рада України шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, визначення її мети, головних завдань, напрямів, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів і обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, податкових, митних та інших регуляторів, затвердження переліку комплексних і цільових загальнодержавних програм охорони здоров'я.

Основними принципами охорони здоров'я в Україні є визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави, дотримання прав і свобод людини і громадянина в галузі охорони здоров'я та забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій.

Державна політика охорони здоров'я забезпечується бюджетними асигнуваннями в розмірі, що відповідає її науково обґрунтованим потребам, але не менше десяти відсотків національного доходу.

Члени Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) при розробці стратегії фінансування та організації охорони здоров'я дотримуються трьох основних принципів: принцип забезпечення однакового доступу до медичного обслуговування для усіх громадян, заснованого на солідарній участі бідних та багатих, хворих та здорових, молодих та осіб похилого віку, незалежно від місця проживан-

ня; принцип високої якості медичної допомоги за оптимальних витрат; принцип макроекономічної ефективності: максимально допустима частка національних ресурсів, які мають бути спрямовані на задоволення потреб галузі охорони здоров'я.

Формування фінансової моделі управління охороною здоров'я відбувається відповідно до соціально-економічної політики, що проводиться в державі. Всі моделі організації управління охороною здоров'я, які зараз існують, відрізняються об'ємом державних гарантій, джерелом фінансування медичної допомоги, замовником послуг та його статусом, виконавцем (надавачем) медичних послуг та його статусом, характером взаємовідносин між замовником та надавачем медичних послуг; державним управлінням охороною здоров'я, схемою фінансування галузі охорони здоров'я.

Незважаючи на розмаїття конкретних форм організації управління охороною здоров'я, специфіку економічних відносин у цій галузі, можна виокремити кілька параметрів, що відображають її головні економічні характеристики: форма власності, способи фінансування, механізми стимулювання медичних працівників і механізми надання медичних послуг населенню.

У кожній країні формується та розвивається свій спосіб залучення економічних ресурсів для надання медичної допомоги, збереження та зміцнення здоров'я населення. Кількість та якість наданих суспільством ресурсів, ефективність їх використання в галузі охорони здоров'я визначається складною системою економічних, політичних, морально-етичних та інших відносин, що склалися в окремо взятій країні.

Наявність у тій або іншій країні відповідної системи охорони здоров'я визначається багатьма обставинами. Однак економічні моделі у системах охорони здоров'я в різних країн формуються за визначенням пріоритетності ролі та функції держави в цих процесах.

Виходячи з міжнародного досвіду організації охорони здоров'я, О. Баєва вважає, що можна виділити три основні економічні моделі галузі охорони здоров'я: платна медицина, сформована на ринкових принципах з використанням приватного медичного страхування; державна медицина, що фінансується з державного бюджету; система охорони здоров'я, що ґрунтується на засадах соціального страхування та регулювання ринку з багатоканальною системою фінансування [1, с. 128].

Спосіб фінансування галузі охорони здоров'я зумовлює й систему організації охорони здоров'я. Проте в кожній країні модель фінансування охорони здоров'я складалася протягом багатьох років і залежала від багатьох чинників. Насамперед це досвід розвитку систем охорони здоров'я та історичні особливості розвитку країни. Саме тому практично в кожній країні система фінансування галузі не існує в «чистому» вигляді, є мобільною, тобто розвивається й змінюється.

У країнах з розвинутим медичним обслуговуванням, незалежно від системи організації системи охорони здоров'я, існує жорсткий контроль за видатками на галузь, який формується за такими принципами, як замороження фінансування галузі на досягнутому рівні, тобто нульове зростання витрат; стабілізація витрат на охорону здоров'я у відсотковому відношенні до



Рис. 1. Моделі організації та фінансування галузі охорони здоров'я

національного доходу або до валового внутрішнього продукту; загальний темп зростання рівня витрат на рівні темпу інфляції в країні; темпи приросту обсягу витрат мають від'ємний знак; загальні витрати на охорону здоров'я підвищуються в обумовлених межах; обсяги витрат на охорону здоров'я пов'язуються з обсягом надходження податків або внесків до страхових фондів.

Принципи регулювання видатків на охорону здоров'я постійно модифікуються та удосконалюються в усіх країнах. Основні моделі організації охорони здоров'я, які зараз існують, представлені на рис. 1 [1, с. 129].

Незалежно від моделі фінансування та організації для країн з розвинутою системою охорони здоров'я характерні такі ознаки: фінансування з трьох основних джерел (відрахування з доходів підприємців, відрахування з державного бюджету та страхові внески населення); фінансування медичної допомоги робітникам, службовцям та членам їхніх родин здійснюється тільки за рахунок підприємства; вільний вибір застрахованими особами лікаря та лікувально-профілактичного закладу, що визначає розвиток конкурентних відносин та сприяє підвищенню якості медичної допомоги та збільшенню уваги до кожного пацієнта; розвинута система добровільного медичного страхування.

Країни з розвинутою системою охорони здоров'я спрямовують свою діяльність в організації охорони здоров'я в таких напрямках: забезпечення адекватності медичної допомоги та справедливості при забезпеченні доступу до таких послуг; захист доходів пацієнта; макроекономічна ефективність; мікроекономічна дієвість; свобода вибору для споживача медичних послуг; автономія для постачальника медичних послуг.

Усі перелічені на рис. 2.1 моделі охорони здоров'я побудовані або на солідарній ідеології, або на лібертарній. Останні роки характерні пошуком золоті середини між обома ідеологіями. Кожна з них має свої привілеї.

В основу солідарної ідеології покладено принцип забезпечення однакового доступу до мінімального набору найбільш важливих медичних послуг, особливо в критичних для пацієнта станах. При цьому витрати на лікування не сплачує пацієнт, кошти надходять через податкову систему та загальний бюджет. Соціально незабезпечені пацієнти звільняються від оплати за медичну допомогу, проте мають вільний доступ

тільки до обґрунтовано необхідної, мінімальної медичної допомоги. Впроваджується принцип суспільної солідарності, коли багатий платить за бідного, а здоровий – за хворого [1, с. 130].

Лібертарна ідеологія розглядає медицину як будь-який інший товар. Людина, яка має більше коштів, може отримати більший перелік медичних послуг і одержати більш якісну медичну допомогу. Ця ідеологія відповідає умовам добровільного медичного страхування, коли застрахований отримує ту якість та той перелік медичних послуг, які лімітуються розміром його страхового полісу.

Еволюційний розвиток більшості національних європейських систем охорони здоров'я відбувається в напрямі послаблення державних функцій забезпечення медичного обслуговування, впровадження діяльності нових соціальних інститутів, які здійснюють організацію та управління споживанням медичної допомоги та медичних послуг [1, с. 129].

Модернізація національних систем охорони здоров'я має такі тенденції: уніфікація стандартів у галузі надання медичних послуг на міжнародному рівні; розвиток ринкових відносин у відношеннях між суб'єктами системи охорони здоров'я; вирішення специфічних національних проблем з урегулювання видатків на медичне обслуговування населення.

Для сучасної охорони здоров'я характерні процеси централізації та децентралізації. В країнах, у яких роль держави в організації охорони здоров'я була провідною, спостерігається тенденція до децентралізації державних функцій та їх делегування регіональним та муніципальним органам влади. Децентралізація вважається ефективним способом поліпшення медичного обслуговування, залучення широких верств населення у визначення пріоритетів.

У країнах зі слабкою роллю держави в охороні здоров'я, навпаки, відбувається посилення централізації. Зайва децентралізація призводить до дроблення, послаблення центральних органів управління охороною здоров'я, нераціонального та недостатньо професійного оснащення медичним обладнанням та лікарськими засобами, нерівності у споживанні медичної допомоги, політичних маніпуляцій з боку захищених регіонів та груп населення. Сучасні системи медичного страхування в Європі переважно децентралізовані [2, с. 146].

Тенденції розвитку моделей охорони здоров'я в XXI ст. вказують на особливу роль кон-

курентції в галузі. Оптимальна конкуренція приводить до ситуації, коли страховики додають максимум зусиль для надання кращої медичної допомоги за мінімальну ціну.

Однією з країн з найбільшими успіхами у сфері охорони здоров'я є Німеччина. Ця держава має розвинену систему, що була створена ще за часів Вільгельмівської імперії. На її характер вплинули як демократичні процеси, так і успіхи у розбудові ринкової економіки. Таким чином, модель охорони здоров'я Німеччини є не тільки виваженою й перевіреною часом, але й пристосованою до ринкової економіки, модель добре функціонує як одна з найкращих у світі й є для багатьох країн взірцем.

Відповідно до принципів соціального страхування, закладених ще в роки правління канцлера Отто Бісмарка, в основу зазначених законодавчих актів покладено принцип здоров'я – капітал, що збільшує ефективність громадської праці. Отже, в бісмарківській моделі здоров'я грає стосовно праці таку ж роль, як і капітал. Здоров'я збільшує ефективність праці, вартість з так званого людського капіталу. Сучасне медичне страхування Німеччини в цілому зберегло основні засади бісмарківської організації галузі.

Кожен застрахований і навіть члени його сім'ї мають можливість вибрати лікаря і реально отримувати необхідну медичну допомогу, включаючи амбулаторне і стаціонарне лікування, лікарські препарати тощо. Щомісячний страховий внесок становить в середньому 12,8% від фонду оплати праці. Цей внесок виплачується рівними частками людьми, які працюють, і роботодавцями. Страхові внески за пенсіонерів вносяться пенсійним страхуванням і самими пенсіонерами. Страхування безробітних здійснюється федеративним відомством працевлаштування.

У Німеччині бюджет охорони здоров'я формується так: 14,2% фінансових ресурсів поступають із державних джерел, 72,5% становлять внески підприємців, 6,9% з особистих ресурсів громадян, 6,4% складають кошти приватного страхування.

Враховуючи німецький суспільний устрій та високий рівень життя, слід відзначити, що в цій країні з федеративним устроєм багато компетенцій передано від центрального (федерального) уряду до земельних парламентів та комісій. Для більш ефективної системи охорони здоров'я в Німеччині ввели електронну картку,

що реєструє грошові операції, щоб грошові потоки стали прозорими для спостерігачів й перш за все застрахованих пацієнтів [3, с. 3–5].

Та модель охорони здоров'я, яка зараз існує в Німеччині, може ефективно функціонувати лише в країні з високим рівнем національного доходу.

У Великобританії використовується модель охорони здоров'я, затверджена у 1948 р. з ініціативи лорда Бевериджа. Суть цієї моделі полягає в тому, що бюджет Британської охорони здоров'я формується переважно з податкових надходжень. Джерела фінансування охорони здоров'я: 78% – субсидії держави, 10% – внески підприємців, 3,8% – страхові внески громадян, 8,2% – прямі доплати громадян. Основними перевагами цієї організації охорони здоров'я є державний характер фінансування охорони здоров'я; регулювання регіональних бюджетів охорони здоров'я шляхом перерозподілу фінансових ресурсів з регіонів з вищим рівнем життя у регіони з нижчим рівнем життя; невисокі (порівняно з іншими економічно розвинутими країнами) видатки на охорону здоров'я, які забезпечують високі показники стану здоров'я населення; диференційована система оплати праці лікарів загальної практики залежно від кількості і структури населення території [4; 5].

Проте ця система має і низку істотних недоліків, які в підсумку й зумовили реформу британської моделі охорони здоров'я.

Висновки і пропозиції. Отже, аналіз спеціальної наукової літератури дає змогу зробити висновок, що на сучасному етапі розвитку системи охорони здоров'я в усьому світі спостерігаються постійні процеси реформування, які полягають у поєднанні різних моделей охорони здоров'я. Сутність реформування має зводитися до децентралізації фінансування, управління охороною здоров'я, що надасть можливість зблизити рівні медичної допомоги до різних соціальних груп і різних регіонів країни.

Аналізуються такі основні фактори розвитку системи охорони здоров'я, як посилення її конкурентної спроможності забезпечення подальшої інтенсифікації розвитку; посилення її інтеграції у європейський та світовий медичний простір. Встановлені такі положення:

– у сучасних умовах розвитку економіки України проблеми фінансування регіонів заострюються: з одного боку, зменшується база

надходжень, а з іншого – значно зростають потреби в додаткових коштах;

– саме місцевим бюджетам як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування повинно належати особливе місце в бюджетній системі держави. Важлива роль відводиться місцевим бюджетам і у соціально-економічному розвитку території, адже саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення тощо;

– при вдосконаленні взаємодії бюджетів різних рівнів повинні враховуватися можливості і ресурси, інтереси її регіонів, реалізовуватися їх конкурентні переваги щодо формування місцевих бюджетів. Це буде сприяти соціально-економічному розвитку регіонів, підвищенню їх фінансової стійкості при забезпеченні інтересів національної економіки.

Сутність реформування має зводитися до децентралізації фінансування, управління охороною здоров'я, що дасть змогу зблизити рівні медичної допомоги до різних соціальних груп і різних регіонів країни.

У системі державного регулювання, крім традиційних заходів, з'явилися нові механізми, зорієнтовані на ринок та засновані на використанні відповідних стимулів.

Завдання сьогодення полягає в тому, щоб як позитивний, так і негативний досвід інших країн якомога ретельніше вивчити й помірковано та позитивно запровадити в Україні.

На наш погляд, необхідно запровадити моделі організації управління та фінансування галузі охорони здоров'я на принципах бюджетної децентралізації, а рух коштів повинен стати «прозорим».

Список використаної літератури:

1. Баєва О. Менеджмент у галузі охорони здоров'я : [навч. посібник] / О. Баєва. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 640 с.
2. Солоненко Н. Економіка охорони здоров'я : [навч. посіб.] / Н. Солоненко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 146 с.
3. Horton R. Der Pharma-Fall, in: heueka. Das Wissenschaftsmagazin im Falter, Heft [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.transparency.de/html/themen/Gesundheitsreform06_03.pdf; Richard.
4. Manor J. The Political Economy of Democratic Decentralization / J. Manor, USA : The International Bank for Reconstruction and Development, 1999. – 133 p.
5. Masgrave R.A. The Theory of Public Finance / R.A. Masgrave. – Hill Book Company, Inc., 1959. – 628 p.

Бойко С. Г. Сравнение моделей финансово-экономической организации здравоохранения Украины и стран Европейского Союза

Рассматриваются тенденции и особенности развития системы здравоохранения Украины и стран Европейского Союза в условиях реформирования.

Ключевые слова: государственная политика, управление здравоохранением, бюджетная децентрализация, финансово-экономические основы.

Boiko S. H. Comparison of models financial and economic health care of Ukraine and European Union countries

Consider tendencies and features of the health care system of Ukraine and the European Union in conditions of reform.

Key words: public policy, public health, fiscal decentralization, financial and economic principles.

УДК 351:37.014.543:378:061.1ЄС

А. В. Вербицька

здобувач кафедри маркетингу, PR-технологій та логістики
Чернігівського національного технологічного університету

ФІНАНСУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Досліджено стратегічні пріоритети державної політики фінансування вищої освіти країн Європейського Союзу. Проаналізовано практики фінансування вищої освіти країн Європейського Союзу. Зроблено аналіз поняття та обсягу державних видатків на вищу освіту в країнах ЄС. Визначені переваги та недоліки в застосуванні інструментів європейського державного фінансування вищої освіти.

Ключові слова: державна політика у сфері вищої освіти, фінансування вищої освіти, державні видатки, формули фінансування.

Постановка проблеми. Інвестиції у вищу освіту є пріоритетною сферою в контексті Стратегії розвитку Європейського Союзу (далі – ЄС) «Europe 2020». Інвестування у вищу освіту підтримує розвиток людського капіталу шляхом розширення можливостей працевлаштування, активного громадянства та соціальної інклюзії, а також сприяє попередженню молодіжного безробіття та маргіналізації. Незважаючи на широкий спектр можливостей додаткового фінансування вищих навчальних закладів країн ЄС, держава залишається ключовим гравцем у виробленні політики фінансування вищої освіти. Стратегічними пріоритетами державної політики фінансування вищої освіти в країнах ЄС визначено не лише обсяг та індикатори бюджетного фінансування вищих навчальних закладів, але й механізми та стимули залучення додаткових ресурсів. Такий досвід може бути цінним із точки зору реформування державної політики у сфері вищої освіти України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Праці українських науковців, зокрема В. Андрущенко, В. Базилевича, В. Бескида, Т. Боголіб, Б. Грішної, Е. Лібанової, В. Лугового, К. Корсака, Т. Оболенської тощо, присвячені теоретико-практичному аналізу підходів до фінансування вищої освіти України. Зарубіжні аналітичні дослідження, проведені Європейською Обсерваторією дослідження державного фінансування та мережею Eurydice, а також наукові дослідження Дж. Салмі та С. Вінсент-Ланкріна сприяють аналізу міжнародного досвіду фінансування вищої освіти в країнах ЄС.

Метою статті є дослідження стратегічних пріоритетів державної політики фінансування вищої освіти країн ЄС. Відповідно до мети основними завданнями статті є аналіз поняття та обсягу державних видатків на вищу освіту в країнах ЄС відносно приватного фінансування; дослідження інструментів європейського державного фінансування вищої освіти, визначення їх переваг і недоліків.

Виклад основного матеріалу. Питання фінансування є одним із ключових у розробці освітньої стратегії, оскільки поєднує три важливі аспекти: якість (співвідношення «фінансування/результат/якість»), доступ (соціальна справедливість щодо того, хто платить за освіту, і того, хто отримує вигоду від цього) та ефективність (пошук балансу між прибутками та видатками).

Для багатьох урядів країн ЄС надання вищим навчальним закладам більшої самостійності у сфері виконання бюджетів є предметом національної стратегії. Цей процес доповнюється також такими механізмами звітності, як річні звіти, внутрішній і зовнішній аудит тощо. Високий ступінь незалежності дає вищим навчальним закладам змогу використовувати найбільш ефективні академічні інструменти для реалізації своїх професійних цілей. Установлення прямої залежності між результатами, досягнутими вищим навчальним закладом, та їх фінансуванням є пріоритетом для центральних органів влади, зацікавлених в оптимізації фінансових витрат. У країнах ЄС це здійснюється за допомогою бюджетних переговорів і консультацій між вищими навчальними закладами та відповідними міністерствами. У ряді країн та-

кий порядок законодавчо регламентовано (Естонія – з 2002 р., Великобританія – з 1986 р., Австрія – з 2007 р., Фламандська громада Бельгії – з 2008 р.) [1, с. 18].

Поняттям «видатки на вищу освіту» позначають загальний обсяг видатків на найвищому рівні освіти, включаючи приватні витрати на інститути, університети та інші приватні інституції, що надають освітні послуги, який вимірюється у відсотках до загальних видатків на освіту. На рисунку 1 зображена тенденція переважного державного фінансування інституцій вищої освіти країн ЄС, що має в перспективі розвиток і збільшення рівня приватного фінансування [2; 3].

Крім проведення політики, спрямованої на встановлення більш чіткого зв'язку між витратами і результатами діяльності ВНЗ, багато країн стимулюють диверсифікацію фінансування вищої освіти. Центральна влада заохочує вищі навчальні заклади до пошуку нових джерел фінансування, таких як інвестиції приватних компаній, дослідження на контрактній основі, інша комерційна діяльність, гранти тощо.

У більшості країн державним вищим навчальним закладам дозволено надавати освітні послуги на платній основі та в окремих випадках мати певну самостійність у визначенні її розмірів. Ця політика є частиною заходів, спрямованих на пошук додаткових джерел фінансування.

Нова точка зору на плату студентів за навчання часто супроводжується заходами, спрямованими на вирішення питання рівного доступу до вищої освіти, які передбачають, наприклад, різні форми навчання (у тому числі дистанційне як найдешевше), підтримку малозабезпечених груп студентів тощо [4].

Уряди країн Європейського Союзу заохочують розвиток тіснішої взаємодії вищих навчальних закладів і суспільства з метою створення більш широкої аудиторії для просування результатів наукових досліджень. Також пріоритетом є поєднання навчання та дослідницької діяльності з національною економікою та потребами суспільства (включаючи специфічні потреби окремих регіонів). Для цього центральна влада спрощує систему впровадження результатів наукових досліджень і надає інституціям вищої школи фінансову підтримку у встановленні різних форм партнерства. Так, у Бельгії, Нідерландах, Фінляндії, Швеції та Норвегії взаємодія із суспільством розглядається як одне з трьох основних завдань вищої освіти поряд із навчанням і дослідницькою діяльністю. Багато урядів розвивають і співфінансують створення багаторозстороннього партнерства між університетами, дослідницькими інститутами, місцевою владою та приватними компаніями. Більш того, центральна влада в ряді країн (Естонія, Франція, Португалія, Фінляндія і Швеція) продовжують

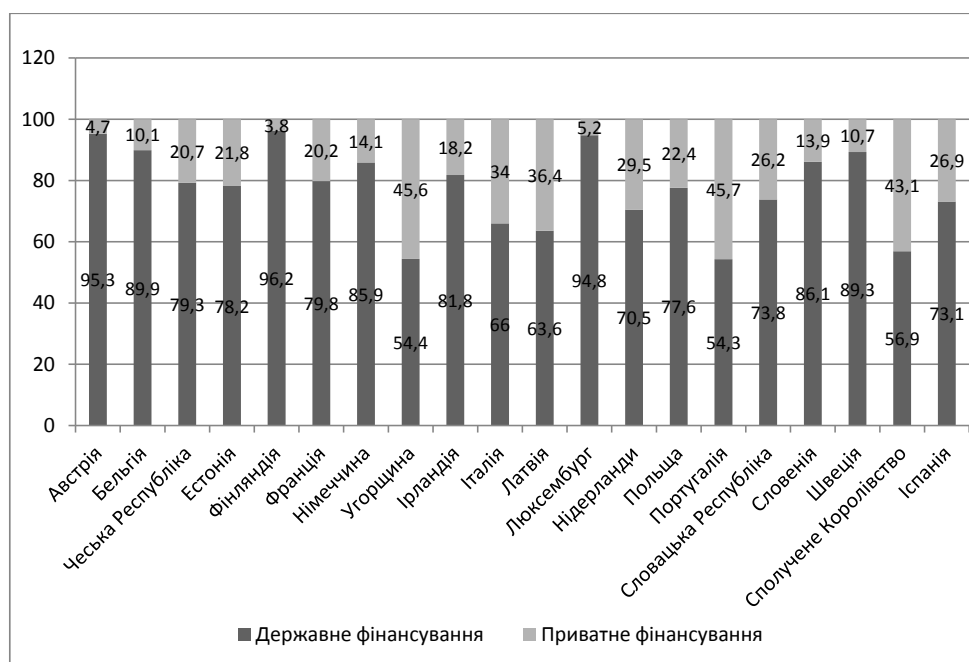


Рис. 1. Державні та приватні видатки на вищу освіту у відсотках від загальних видатків на освіту країн ЄС, 2012 рік

надавати фінансові та інші стимули для розвитку такого співробітництва [5, с. 11].

У середньому країни ЄС зосереджують 6,4% від загального державного бюджету на грантову підтримку студентів. Аналіз статистичних даних свідчить, що між країнами існують суттєві відмінності в розмірі фінансування державного сектору вищої освіти, а також у розмірі матеріальної підтримки учнів і студентів на різних освітніх рівнях. Болгарія, Данія, Кіпр та Нідерланди спрямовують на цю статтю бюджету в два рази більше коштів, ніж в середньому по ЄС [6, с. 101]. Обсяги державної фінансової підтримки студентів на трьох освітніх рівнях у країнах ЄС у 2012 році зображені на рисунку 2.

Незважаючи на те, що більшість національних стратегій вищої освіти в Європі націлює ВНЗ більш покладатися на приватні джерела фінансування, пряме державне фінансування становить значну частку бюджету вищої освіти. До основних механізмів прямого державного фінансування державних і залежних від держави приватних вищих навчальних закладів належать:

- бюджетні переговори з фінансуючим органом, засновані на бюджетних припущеннях вищого навчального закладу;
- бюджет, встановлений фінансуючим органом на основі попередніх витрат;
- формула фінансування;
- виконання контракту, заснованого на стратегічних цілях;

– контракти, засновані на певній кількості випускників;

– фінансування спеціальних дослідницьких проектів [7].

Європейські країни використовують формули фінансування для визначення розмірів державних грантів на навчання та – в окремих випадках – на дослідження. Виняток становлять Німеччина, Ірландія, Кіпр, Люксембург і Мальта. Разом із тим формули фінансування в різних країнах доповнюються іншими механізмами фінансування.

Формули фінансування розглядаються як засіб підвищення прозорості державного фінансування вищої освіти шляхом об'єктивного розподілу коштів між вищими навчальними закладами. Формули фінансування ґрунтуються на обсягах діяльності університетів і їх результативності. Загальноприйнятим критерієм є кількість студентів, які навчалися в попередньому році. Серед інших критеріїв – вартість оренди приміщень (Фінляндія), територія, на якій розташовані будівлі (Франція), розташування в столиці (Великобританія), кількість викладачів (Греція, Франція, Польща, Португалія) тощо. Фундаментальне значення для формули фінансування має вартість підготовки одного студента. Вона може визначатися виходячи з реальних витрат вищого навчального закладу за цей період часу або ґрунтуватися на середніх цифрах по країні в цілому. Також вона може бути сформована як певний норматив, передбачений освітнім стандартом [1, с. 52].

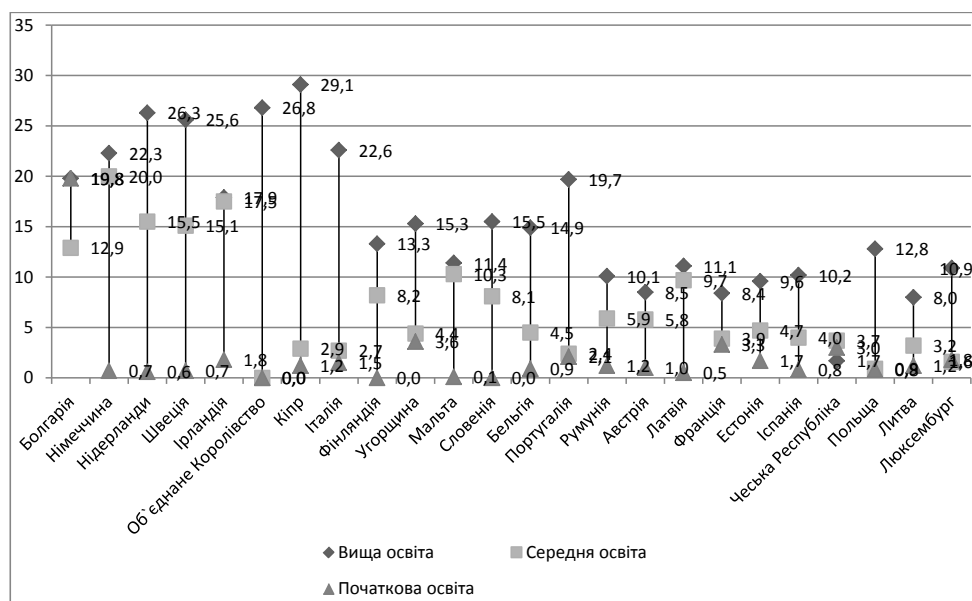


Рис. 2. Фінансова допомога студентам як частина державного бюджетування на трьох освітніх рівнях, 2012 рік

Дослідники виділяють ряд переваг використання формул фінансування вищої освіти:

- об'єктивність і справедливість під час визначення потреб вищого навчального закладу;
- можливість для розробників державної політики визначити адекватний розмір фінансової допомоги для конкретного вищого навчального закладу;
- розумний компроміс між інституційною автономією та державною підзвітністю;
- можливість порівнювати вищі навчальні заклади.

Водночас формули фінансування мають ряд недоліків:

- ризик посередності рівня академічних програм через однакове фінансування, оскільки кількісні показники не завжди допомагають оцінити якість;
- зниження стимулів вищих навчальних закладів до пошуку додаткового фінансування;
- збереження несправедливості фінансування, що існувала до її застосування;
- орієнтація на обсяг набору студентів, що може некоректно відображати зміни потреб тих, хто навчається;
- залежність від достовірності поданих даних, на яких вони ґрунтуються;
- відсутність гнучкості та здатності реагувати на раптові зміни в попиті або витратах.

Як зазначалося вище, використання формул фінансування дуже широко поширене, проте окремі їх аспекти залишаються предметом дискусії. Формула фінансування, заснована на кількості студентів, може стимулювати раціональне використання ресурсів. Однак це працює за умови, що норматив фінансування на підготовку одного студента визначено коректно. Очевидно, що вищі навчальні заклади зацікавлені у збільшенні контингенту студентів, для чого адаптують навчальні програми таким чином, щоб приваблювати студентів. Це може привести до скорочення кількості курсів і зникнення дуже важливих, але менш популярних серед студентства наукових дисциплін. У цьому аспекті формули фінансування повинні включати заходи, що зберігають вразливі дисципліни. Також необхідно враховувати відмінності у вартості підготовки одного студента залежно від його спеціалізації.

Важливим є питання державного фінансування дослідницької діяльності у вищій школі. У країнах ЄС це здійснюється двома основними способами:

1) основне фінансування досліджень, що містить надання дослідницьких грантів вищим навчальним закладам, які вони можуть використовувати на свій розсуд (спеціальний дослідницький грант або доповнення до освітніх грантів);

2) виділення фінансування за допомогою змагальних процедур шляхом запровадження дослідницьких програм.

Критеріями визначення розмірів державного фінансування дослідницької діяльності вищих навчальних закладів є:

- кількість наукових публікацій, індекс цитування в наукових виданнях, розмір навчального навантаження викладачів;
- кількість присуджених наукових ступенів і захищених дисертацій;
- обсяг державного фінансування, отриманого на змагальній основі;
- розмір приватного фінансування;
- кількість і типи реалізованих дослідних проектів;
- отримані результати досліджень (свідчення, ліцензії, патенти та ін.);
- здобуті нагороди та відзнаки;
- участь у міжнародних дослідницьких проектах;
- підвищення кваліфікації штату дослідників.

Механізм надання дослідницьких грантів на змагальній основі стимулює конкуренцію вищих навчальних закладів та спрямовує дослідницьку діяльність у русло національних пріоритетів. Проте такі механізми залишають багато питань. Програми дослідницьких грантів можуть обмежувати спектр і напрямки досліджень, оскільки стимулюють лише ті проекти, які відповідають національним пріоритетам, не враховуючи міжнародний попит на дослідження, запити з боку бізнесу, громадськості та особливості дослідницької діяльності в межах конкретного вищого навчального закладу.

На розмір державного фінансування також може впливати виконання університетами стратегічних планів розвитку, які є обов'язковими в більшості країн ЄС. Багатьом вищим навчальним закладам надається можливість переносити невитрачені в поточному році виділені державні кошти на наступний рік, що є важливою складовою частиною університетської автономії. Це дає вищим навчальним закладам можливість слідувати своїм середньостроковим або довгостроковим пріоритетам у фінансуванні стратегічних проектів. Ряд країн проводить

іншу лінію, вилучаючи невитрачені кошти до держбюджету (наприклад, Чехія, Латвія, Литва і Словенія) або віднімаючи їх з обсягу наступного фінансування (Ірландія та Естонія) [1, с. 54].

Крім державних, урядами країн ЄС також фінансуються і приватні вищі навчальні заклади. Так, в Естонії та Латвії, де частка студентів, що навчаються в приватних вищих навчальних закладах, є значною (20–30%), механізм фінансування як приватних, так і державних вищих навчальних закладів однаковий: фінансування здійснюється залежно від числа випускників за галузями за певний період часу. У Польщі та Португалії, де четверта частина всього контингенту студентів країни навчається в приватних вищих навчальних закладах, приватні університети мають доступ до цільового фінансування, що не є тотожним фінансуванню державних вищих навчальних закладів. В Австрії та Словенії, наприклад, влада фінансує приватні вищі навчальні заклади в обмін на надання ними певних освітніх послуг. Так, в Австрії законодавством заборонено фінансування приватних університетів федеральним урядом, проте є можливість державних закупівель освітніх послуг приватних вишів для державних вищих навчальних закладів [1, с. 68]. Таким чином, забезпечується інноваційність освітнього процесу шляхом урізноманітнення освітніх програм новими курсами та дисциплінами.

З вищезазначеного випливає, що державне фінансування вищої школи в країнах ЄС наразі становить вагомую частку, проте сьогодні починає переважати тенденція скорочення державного фінансування. Традиційним у практиці державного управління є погляд, відповідно до якого скорочення державного фінансування сфери освіти веде за собою зменшення її конкурентоспроможності. У такому разі функції держави передаються ринку. Ризиком такого підходу є потенційна можливість того, що ринкова вартість «освітніх послуг» може бути нижчою від їх стратегічного значення для країни. Функціонування ринкових механізмів може дійсно тягнути за собою втрату конкурентоспроможності освіти.

Тому особливого значення набуває диверсифікація джерел фінансування системи вищої освіти. Потенційно існує широкий спектр джерел приватного фінансування вищої школи. Джерела приватного фінансування вищої освіти складають благодійні внески, позики, спонсорські допомоги, контракти на проведення дослідження, плата за послуги, інвестуван-

ня, доходи від створення комерційних компаній тощо. Партнерство з бізнесом є важливою основою для збільшення можливостей додаткового фінансування, що є досить продуктивним у просуванні дослідницької діяльності та комерціалізації результатів наукових досліджень.

Так, наприклад, у Бельгії докторські дослідження в розрізі технічних спеціальностей виконуються у співпраці із зацікавленими компаніями. У Фінляндії та Норвегії університети можуть створювати компанії тільки в разі прямої необхідності в них для освітнього та дослідного процесів [5, с. 21].

Поширеною є практика зниження податків для університетів, які використовують форми приватного фінансування. Наприклад, в Угорщині університети можуть займатися комерційною діяльністю без сплати податків. У Бельгії передбачені податкові пільги на оплату праці дослідного персоналу вищого навчального закладу. У Великобританії всі вищі навчальні заклади мають пільговий податковий статус. Також податкові пільги передбачені для компаній, що надають спонсорську допомогу освітнім інституціям. У Данії, наприклад, приватні компанії можуть отримати 50-відсоткову податкову знижку від своїх витрат на дослідницькі проекти, які реалізуються разом з університетами та дослідницькими інститутами. В Італії до 15% інвестицій, отриманих в результаті партнерства з університетами, можуть мати податкові пільги [8, с. 260].

Фінансова звітність та аудит вищих навчальних закладів містить також і використання приватних коштів фінансування. Однак існують і деякі винятки. Наприклад, університети Ісландії не зобов'язані надавати звіти про використання приватних коштів, на відміну від державного фінансування. У Данії, Італії, Литві та Норвегії щодо приватних коштів передбачені більш жорсткі заходи контролю. Так, у Данії благодійні внески від третіх осіб повинні бути окремо названі в річних звітах, а в Литві вищі навчальні заклади повинні надавати фінансові звіти тим інституціям, від яких вони отримали фінансування [9, с. 33]. Мотивуючи до збільшення приватного фінансування, до посилення співпраці університетів і приватних компаній, європейські країни одночасно висловлюють побоювання про можливі негативні наслідки цих процесів. Тому пріоритетом залишається захист академічних свобод, недопущення домінування бізнесу у визначенні дослідних тем.

З вищезазначеного випливає, що в країнах ЄС використовуються різні стратегії державного фінансування вищої освіти, але єдиного підходу не існує. На думку Дж. Салмі, саме відсутність єдиної моделі фінансування вищої освіти є причиною конфліктів між державами – членами ЄС [10, с. 313].

Висновки та перспективи подальших розвідок. Національні інвестиції у вищу освіту є важливою функцією урядів країн ЄС. Сьогодні в багатьох країнах державне фінансування вищої освіти домінує. Ефективні механізми фінансування вищої школи повинні враховувати якість «освітньої продукції», стимулюючи підвищення стандартів освіти.

Відповідно до європейської тенденції скорочення державного фінансування вищої школи механізми диверсифікації джерел фінансування вищої освіти потребують подальшого та глибшого вивчення. Шляхи вдосконалення державної політики фінансування вищої освіти України з урахуванням європейського досвіду є перспективою подальших досліджень.

Список використаної літератури:

1. Higher education governance in Europe: policies, structures, funding and academic staff / I. De Coster, B. Forsthuber, S. Oberheidt, T. Parveva, A. Glass [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.utwente.nl/bms/cheps/summer_school/literature/eu%20reforms%20eurydice%202008%20report.pdf.
2. OECD (2012). Spending on tertiary education (indicator) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://data.oecd.org/eduresource/spending-on-tertiary-education.htm>.
3. European University Association (2014). EUA public funding observatory [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eua.be/activities-services/projects/eua-online-tools/public-funding-observatory-tool.aspx>.
4. OECD (2013). Education at a Glance 2013: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>.
5. Jongbloed B. Funding higher education : A View across Europe / B. Jongbloed. – The University of Twente Netherland, 2010. – 35 p.
6. Eurydice (2012). Key Data on Education in Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eacea.ec.europa.eu/education/Eurydice>.
7. Education finance statistics (2013). Education and training in the EU – facts and figures [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tertiary_education_statistics.
8. Vincent-Lancrin St. Finance and provision in higher education : a shift from public to private? / St. Vincent-Lancrin // Higher Education to 2030. – Volume 2: Globalisation. – OECD, 2009. – P. 259–285.
9. Doolan K. The Croatian higher education funding system in a European context: a comparative study / K. Doolan, D. Dolenc, M. Domazet. – Institute for the Development of Education, 2012. – 333 p.
10. Salmi J. Scenarios for financial sustainability of tertiary education / J. Salmi // Higher Education to 2030. – Volume 2: Globalisation. – OECD, 2009. – P. 285–323.

Вербицкая А. В. Финансирование высшего образования стран Европейского Союза: стратегические приоритеты государственной политики

Исследованы стратегические приоритеты государственной политики финансирования высшего образования стран Европейского Союза. Проанализированы практики финансирования высшего образования стран Европейского Союза. Сделан анализ понятия и объема государственных расходов на высшее образование в странах ЕС. Определены преимущества и недостатки в применении инструментов европейского государственного финансирования высшего образования.

Ключевые слова: государственная политика в сфере высшего образования, финансирование высшего образования, государственные расходы, формулы финансирования.

Verbytska A. V. Funding of higher education in European Union countries: strategic priorities of public policies

Strategic priorities of the public policy of the higher education funding in the European countries have been investigated. The practices of the higher education funding in the European countries have been analyzed. The analysis of the concept and the dimension of the national expenditure on the higher education in the European countries have been highlighted. The advantages and disadvantages in the usage of the instruments of the European higher education public funding.

Key words: public policy in the sphere of higher education, higher education funding, public expenditure, funding formulas.

О. І. Воронов

кандидат психологічних наук, доцент,
докторант кафедри державного менеджменту
Національної академії державного управління
при Президентіві України

РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Обґрунтовано поняття та сформовано модель результативності механізмів прийняття управлінських рішень у сфері публічного управління. Розглянуті показники та чинники, що впливають на результативність механізмів прийняття управлінських рішень, і визначені критерії її оцінки. Проаналізована оцінка державними службовцями результативності механізмів прийняття управлінських рішень в органах виконавчої влади Південного регіону України.

Ключові слова: *результативність, управлінське рішення, механізми прийняття рішень, система управління, результативне лідерство.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах реформування державного управління та трансформації соціальних відносин Україна має сформувати результативну систему публічного управління. Світова практика еволюції моделей публічного управління підтверджує необхідність орієнтації органів державного управління та місцевого самоврядування на досягнення кінцевих, суспільно значущих результатів. Розвиток сфери публічного управління, яка перебуває в процесі модернізації, має бути спрямований на пошук результативних управлінських механізмів, зокрема механізмів прийняття управлінських рішень, що обумовлює необхідність побудови системи моніторингу результативності таких механізмів. В теорії прийняття управлінських рішень використовується багато підходів, технологій, методів та інструментів, але в недостатній мірі розглядаються питання, присвячені результативності механізмів прийняття управлінських рішень в сфері публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фундаментальні дослідження з управління результативністю в сфері публічного управління здійснювали М. Алле, І. Адізес, Л. Босіді, А. Божья-Воля, П. Друкер, К. Куросава, О. Оболенський, О. Олексюк, Л. Приходченко, І. Розпутенко, Д. Сінк, В. Сороко, А. Чемерис, Ю. Шаров. Відомий дослідник в галузі менеджменту П. Друкер визначав, що «результативність» (effectiveness) означає «робити правильні речі», а «ефективність» (efficiency) – «робити

речі правильно» [1]. Таким підходом визначається проблема двоїстості ефективності діяльності: досягнення поставленої мети (результативність); досягнення мети найбільш економічним способом (ефективність). П. Друкер пропонує розрізняти поняття ефективності, результативності та економічності. Два останні поняття, на його думку, є складовими частинами першого. Розуміння сутності понять він вважає індивідуальним для кожної організації [2].

Використання зарубіжного досвіду є позитивним для визначення результативності механізмів управлінських рішень, але, звертаючись до нього, треба звернути увагу не тільки на відповідність різних концепцій сучасним реаліям публічного управління в Україні, але й на адекватне тлумачення застосовуваних термінів, що дасть змогу уникнути методичних помилок. З метою уточнення термінології звернемося до положень «Державного стандарту України ISO 9000:2000». Словник термінів стандарту зазначає, що «результативність» (effectiveness) – це ступінь реалізації запланованої діяльності та досягнення запланованих результатів, а «ефективність» (efficiency) – це співвідношення між досягнутим результатом й витраченими ресурсами [3]. Тобто результативність оцінює ступінь досягнення поставлених цілей або реалізації стратегії, а ефективність передбачає досягнення поставлених цілей з мінімально можливими витратами. В англійській економічній літературі найбільш відомими є терміни

“business performance”, “enterprise performance”, “productivity of an enterprise” і менш поширеним, але закріпленим стандартом ISO 9000:2000, – “effectiveness”. Згадані вище терміни і термін “performance” широко використовуються в науковій літературі в поняттях, які за змістом суттєво відрізняються. Проаналізувавши наявні визначення, можна вказати, що найбільш відповідним змісту терміна “performance” є еквівалент «результативність», хоча досить часто його перекладають і як «ефективність», що створює передумови для змішування показників цих категорій, оскільки за своїм змістом вони не є синонімами. Загалом значення терміна залежить від контексту, в якому він вживається.

На думку С. Покропивного, змістовне тлумачення «результативності діяльності підприємства як економічної категорії визначається об’єктивно діючим законом економії робочого часу, що є основоположною субстанцією багатства й мірою витрат, необхідних для його нагромадження та використання суспільством» [4]. Е. Мосенг і П. Бредап створили домінуючу сьогодні у більшості наукових видань тривимірну модель результативності економічних процесів, яка визначається на основі трьох понять: економічності, ефективності, гнучкості [2]. В. Качалов визначає результативність як міру, в якій організація реалізувала заплановану діяльність і досягла певних результатів з потрібним рівнем якості [5]. Аналогічно Н. Терещенко і Н. Яшин вважають, що результативність – це міра досягнення результатів, адекватних встановленим цілям, що задовольняють потреби зацікавлених сторін і створюють умови для розвитку організації [6]. Головним завданням сучасного менеджменту будь-якої організації О. Яхонтова вважає створення системи управління результативністю. Для досягнення стабільної результативності організації вона пропонує тісно пов’язувати її стратегію із взаємоузгодженими діями відносно чотирьох основних складових її діяльності: керівництва організації, клієнтів, функціональних процесів та персоналу [7, с. 212]. Головною ознакою результативності Л. Федулова визначає міру точності управління, що характеризується досягненням мети управління або рівнем наближення до неї. Ця категорія пов’язана з конкретними проблемами, способами їх розв’язання та залежить від створення умов праці на конкретному об’єкті і зовнішнього середовища [8].

Багатьма дослідниками результативність розглядається як складне явище, яке характе-

ризується рештою показників з досягнення цілі та є зовнішнім проявом її діяльності. На думку А. Поршнева, показниками результативності управління потрібно вважати рівень досягнення цілей; рівень задоволення потреб; розміри потенційної потреби; стабільність конкурентної переваги; потенційні можливості розвитку організації [9]. Р. Дарміць і Н. Вацик серед показників результативності визначають стан досягнення бажаного результату, ціну досягнення цілей, ступінь реалізації суспільних завдань, відповідність часовому діапазону [10]. У вищевказаних роботах феномен «результативності» розглядається зазвичай як складова економічної теорії.

Мета статті. Поза увагою науковців дуже часто залишаються питання комплексного розгляду феномена «результативності» управлінських рішень. Тому метою статті є дослідження теоретико-методологічних аспектів результативності механізмів прийняття управлінських рішень в сфері публічного управління України з позиції соціального виміру.

Виклад основного матеріалу. Дослідження феномена «результативності» управлінського рішення в сфері публічного управління має свої особливості. Відомий дослідник проблематики державно-управлінських рішень В. Бакуменко визначає результативність як показник, який характеризує ступінь завершення певної роботи й реалізації визначених цілей, показує, що було зроблено внаслідок здійснення певних зусиль і витрат ресурсів. Він запропонував такі критерії оцінки результативності діяльності в сфері публічного управління: *технологічна раціональність* – альтернативний вибір ефективних технологій вирішення проблем; *здійсненість* політична і адміністративна; *вимірюваність* – оцінка наслідків управлінських рішень у кількісних показниках; *адекватність* наявним ресурсам [11, с. 615].

Результатом діяльності в сфері публічного управління, як підкреслює Н. Обушна, є особливий продукт – певний підсумок надання неринкової публічної послуги або виконання публічної функції. Традиційні вартісні методи оцінювання діяльності в сфері публічного управління поступово витісняються методами оцінювання за результатами, тому доцільно визначити поняття суспільно значущого результату, який слід розглядати як узагальнюючий підсумок реалізації публічної функції у кількісному вимірі, що показує корисність діяльності органу виконавчої влади для суспільства і держави

[12]. Суспільно значущий результат діяльності органу виконавчої влади визначається такими критеріями, як об'єктивність – реальність існування певного результату; вимірюваність – обчислення результату у вартісному вираженні; публічність – інформаційна обізнаність суспільства про суспільну значущість результату.

С. Борисевич розглядає результативність як властивість алгоритму процесу управління (*алгоритм* – від імені середньовічного математика аль Хорезмі Algorithmi, визначає систему операцій за чітко визначеними правилами, що приводять до успішного вирішення завдання), яка передбачає після його реалізації успішний результат. На практиці органи виконавчої влади можуть перебувати в станах сталого розвитку, динамічної рівноваги елементів системи, втрати динамічної рівноваги, що потребує прийняття певних управлінських рішень і визначення відповідних критеріїв результативності [13].

Результативність управління залежить від умов і результатів праці в конкретній організації, від стану зовнішнього середовища та суспільно-політичної ситуації. На результативність управління впливають такі чинники, як потенціал організації; збалансованість її складових; внутрішні процеси; рівень розвитку підсистем; раціональність співвідношення між організаційною та фінансовою діяльністю; оптимальна залежність між активною і пасивною адаптивними реакціями системи. Г. Атаманчук визначає, що результат управління не завжди виражається прибутком. Результат може бути прямим або непрямим (прямий результат приховує роль управління в його досягненні, прибуток часто є непрямим результатом), економічним, соціальним, соціально-економічним, політичним [14, с. 394–395].

Правильний вибір критеріїв результативності дає змогу формувати оптимальні управлінські рішення та забезпечувати їх реалізацію. На це впливають такі чинники, як вибір основної та допоміжної цілі; обмеження в часі та ситуаційному просторі; коефіцієнти ризику від впливу факторів зовнішнього середовища; незбалансованість складових сфери публічного управління; рівень адаптивності органів публічного управління до зовнішнього і внутрішнього середовища. Результативність управління не завжди характеризується лише кількісними показниками, що викликає необхідність формування системи управління за результатами [15]. Формуючи систему управління за резуль-

татами, слід враховувати, що результативність управлінських рішень визначається рівнем забезпечення раціональної взаємодії зовнішнього і внутрішнього середовищ.

У сфері внутрішнього середовища організацій на результативність прийняття управлінських рішень активно впливає феномен лідерства [16]. За умов забезпечення лідерських позицій система державного менеджменту може знизити або підвищити рівень якісних показників свого функціонування з урахуванням майбутніх цілей. Результативне лідерство базується на чотирьох основних напрямках розвитку особистості керівника в сфері публічного управління: фізичному, ментальному, соціальному, духовному. Такі напрями можуть бути пристосовані до діяльності органу виконавчої влади: фізичний – щоденні операції; ментальний – стратегія розвитку; соціальний – суспільні цінності діяльності органу влади; духовний – корпоративна культура організації. Динамічне управління цими чотирма напрямками обумовлює феномен результативного лідерства в органах виконавчої влади [17].

Спираючись на вищевикладене, можна визначити поняття результативності в сфері публічного управління. Л. Приходченко розглядає результативність державного управління (*effectiveness of public administration*) як результати діяльності органів влади, їх структурних підрозділів щодо реалізації публічних програм та проектів, порівняно із задекларованими метою та цілями, що мають суспільно важливе значення [11].

Така результативність може бути охарактеризована з використанням конкретних кількісних параметрів, оскільки оцінюванню підлягають досягнуті результати і наслідки, які очікуються [18]. Результативність державного управління пов'язана з технічною раціональністю, оскільки порівнюється діяльність органу влади, його структурного підрозділу з реалізацією прийнятого управлінського рішення із запланованими показниками обраної цілі.

Науковий аналіз феномена результативності в сфері публічного управління дає змогу дослідити результативність механізмів прийняття управлінських рішень. Такі механізми забезпечують практичну реалізацію відповідних рішень, їх технологічну, суспільну та адміністративну здійсненість, відповідність наявним ресурсам. На ґрунті аналізу наявних теоретичних підходів нами була сформована модель результативності механізмів при-

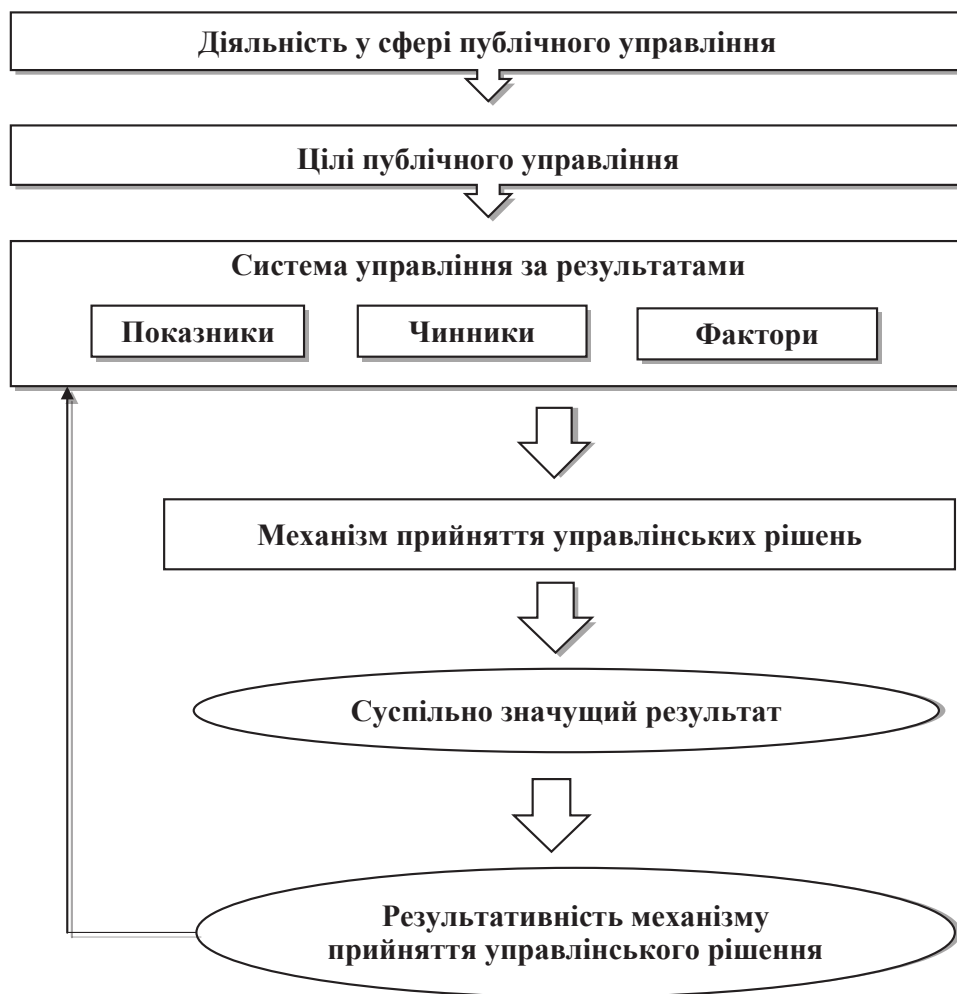


Рис. 1. Модель результативності механізмів прийняття управлінських рішень у сфері публічного управління

Джерело: розроблено автором

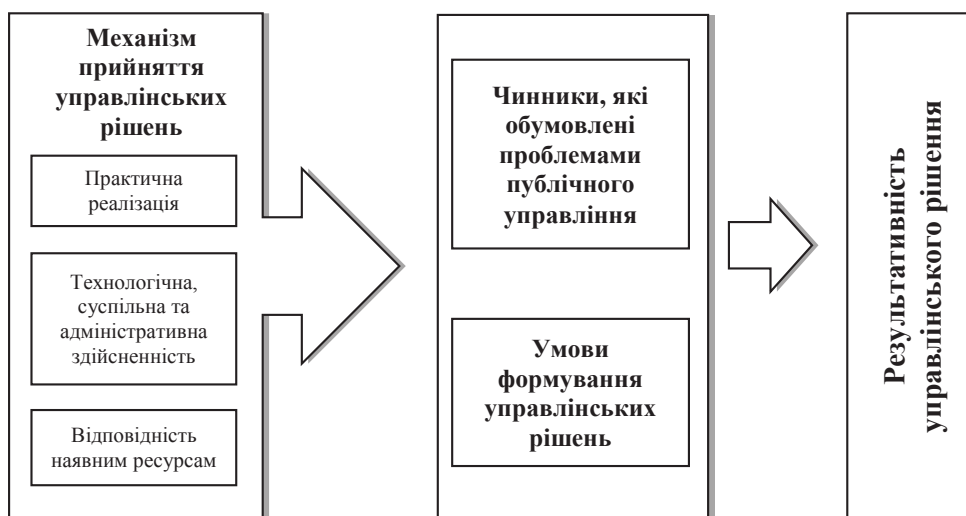


Рис. 2. Система чинників впливу на результативність механізмів прийняття управлінських рішень у сфері публічного управління

Джерело: розроблено автором

йняття управлінських рішень в сфері публічного управління (див. рис. 1). Результативність механізмів прийняття управлінських рішень визначається відповідністю таких рішень національним інтересам держави, її політичному курсу, сучасній світовій практиці, стратегії органів виконавчої влади, оперативністю вирішення суспільних проблем, своєчасністю, продуманістю, достатньою узгодженістю із зацікавленими сторонами, рівнем технологічної підготовки державних службовців, підтримкою населення [19, с. 114].

На результативність механізмів прийняття управлінських рішень органами публічного управління впливає рівень врахування чинників, які обумовлюють проблеми публічного управління, а саме раціональність структури публічного управління на території держави; врахування інтересів всіх соціальних прошарків, професійних груп, національних і конфесійних структур суспільства; використання сучасних технологій управління; упорядкування норм поведінки, діяльності і системної взаємодії учасників управлінських процесів; врахування динаміки модернізації органі-

заційних відносин та структур під впливом економічних, соціальних і гуманітарних інновацій, зміни цілей публічного управління; залучення до державної служби висококваліфікованих фахівців, вдосконалення їх навичок в процесі професійної діяльності; зміцнення зв'язків органів публічної влади з суспільством (див. рис. 2).

З метою апробації розробленої «Моделі результативності механізмів прийняття управлінських рішень в сфері публічного управління» нами в квітні 2016 року зі слухачами заочної форми навчання спеціальності «Державне управління» Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України було проведено анкетування для визначення результативності механізмів прийняття управлінських рішень в органах виконавчої влади. В дослідженні брали участь 103 слухача віком від 26 до 56 років з Одеської, Миколаївської, Херсонської, Вінницької обласних та районних державних адміністрацій, інших органів державного управління Південного ре-

Таблиця 1

**Анкета оцінки результативності механізмів
прийняття управлінських рішень в органах виконавчої влади**

Негативна спрямованість	Оцінка ступеня визначеності ситуації					Позитивна спрямованість
Співробітники зосереджені лише на вирішенні внутрішніх проблем та особистих планах	1	2	3	4	5	Співробітники зосереджені на результативному вирішенні внутрішніх та зовнішніх проблем
Співробітники не бажають брати участь у формуванні управлінських рішень, тому що бояться відповідальності	1	2	3	4	6	Співробітники беруть активну участь у підготовці управлінських рішень за відповідним професійним рівнем
Перспективні цілі та критерії діяльності органу виконавчої влади не узгоджені зі співробітниками	1	2	3	4	5	Співробітники приймають основні життєві критерії та цілі діяльності органу виконавчої влади
Система прийняття управлінських рішень не відповідає діловій стратегії органу виконавчої влади	1	2	3	4	5	Система прийняття управлінських рішень сприяє успішній реалізації ділової стратегії органу виконавчої влади
У структурі управлінських рішень не враховуються перспективи суспільного розвитку	1	2	3	4	5	Поточні управлінські рішення корегуються з урахуванням перспективних прогнозів суспільного розвитку
Співробітники не досягають результатів, які вказані в їх особистих зобов'язаннях	1	2	3	4	5	Співробітники завжди досягають результатів, які вказані в їх особистих зобов'язаннях
Дуже слабкий зв'язок між підготовкою управлінських рішень та визнанням результативності співробітників органу виконавчої влади	1	2	3	4	5	Винагорода та визнання прямо пропорційні результатам участі співробітників органу виконавчої влади в формуванні управлінських рішень
Співробітниками не відстежується рівень особистої результативності в системі прийняття управлінських рішень	1	2	3	4	5	Співробітниками ретельно відстежується рівень особистої результативності в системі прийняття управлінських рішень
	Загальна сума					

**Показники оцінки результативності механізмів
прийняття управлінських рішень в органах виконавчої влади Південного регіону**

Категорії опитаних	Кількість опитаних	Оцінка результативності		
		Низька	Середня	Висока
Обласна державна адміністрація:	27	9	11	7
керівники	9	5	2	2
співробітники	18	4	9	5
Районна державна адміністрація:	32	11	15	6
керівники	11	6	3	2
співробітники	21	5	12	4
Інші органи державного управління:	44	16	18	10
керівники	12	7	2	3
співробітники	32	9	16	7
За гендерною ознакою:				
чоловіки	42	24	11	7
жінки	61	19	25	17
Всього	103	36	44	23

гіону. Спираючись на методику Р. Шо «Оцінка результативності організації» [20] і враховуючи змістовне наповнення вищевказаної моделі, ми сформуваємо відповідну анкету (див. табл. 1).

Результативність механізмів прийняття управлінських рішень визначалась таким чином: низька (8–18 балів), середня (19–29 балів), висока (30–40 балів). В процесі дослідження були отримані результати, які відображені в таблиці (див. табл. 2). Дослідження показало, що з 32 осіб керівного складу, що займають посади начальників управлінь, департаментів, відділень, 56% оцінили результативність механізмів прийняття рішень як низьку, а 21% – як середню. Тобто, з точки зору керівників, в органах виконавчої влади загальний рівень результативності функціонування механізмів прийняття управлінських рішень оцінюється як низький або середній.

З боку співробітників оцінки загального рівня результативності збігались з оцінками керівного складу, але як низьку результативність оцінювали 25% опитаних, а як середню – 52% опитаних. З урахуванням гендерної ознаки більш критичними у визначенні результативності механізмів прийняття управлінських рішень виявились чоловіки, з яких 57% оцінили результативність як низьку. Серед жінок – державних службовців лише 31% оцінили результативність як низьку. Це в деякій мірі пов'язано з гнучкістю підходів до оцінки результативності з боку жінок.

Висновки і пропозиції. Таким чином, можна зробити висновок, що «результативність» є досить складним поняттям. Різноманітність підходів щодо трактування сутності поняття «результативність» зумовлена широким спектром його за-

стосування та особливостями сфери публічного управління. Воно охоплює значну кількість чинників та критеріїв, які відображають можливості органів публічного управління щодо формування суспільно значущого результату їх діяльності. Оцінювання результативності механізмів прийняття управлінських рішень у сфері публічного управління надає змогу активно вдосконалювати інструменти професійної діяльності органів виконавчої влади. В процесі оцінювання встановлено, що на сучасному етапі результативність механізмів прийняття управлінських рішень характеризується загальним низьким або середнім рівнем. Крім того, існує розбіжність в оцінці результативності механізмів прийняття управлінських рішень з боку керівництва та працівників органів виконавчої влади, з боку державних службовців: чоловіків та жінок. Потрібно відзначити, що за гендерною ознакою в складі державної служби України (особливо в низовій та середній ланках) превалюють жінки (75% в 2015 році), тому врахування гендерних та вікових особливостей впливу на результативність функціонування механізмів прийняття управлінських рішень в сфері публічного управління необхідно розглядати як об'єкт подальшого дослідження.

Список використаної літератури:

1. Друкер П. Задачи менеджмента в XXI веке / П. Друкер. – М. : Издательский дом «Вильямс», 2001. – 328 с.
2. Друкер П. Управление, нацеленное на результаты / П. Друкер. – М. : Техническая школа бизнеса, 1994. – 200 с.
3. Системи управління якістю. Основні положен-

- ня та словник (ISO 9000:2000, IDT). ДСТУ ISO 9000:2001. – К. : Держспоживстандарт України 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dbn.at.ua/_id/11/1128_432_iso9000-1-.pdf.
4. Покропивний С. Підприємництво: стратегія, організація, ефективність / С. Покропивний, В. Колот. – К. : КНЕУ, 2009. – 352 с.
 5. Качалов В. Что такое «постоянное повышение результативности СМК»? / В. Качалов // Методы менеджмента качества. – 2007. – № 1. – С. 28–32.
 6. Терещенко Н. Модель комплексной оценки результативности СМК / Н. Терещенко, Н. Яшин // Методы менеджмента качества. – 2006. – № 4. – С. 12–17.
 7. Яхонтова Е. 10 шагов для преодоления разрыва между объявленной стратегией и реальными процессами / Е. Яхонтова // Генеральный директор. – 2008. – № 1. – С. 40–51.
 8. Федулова Л. Менеджмент організацій / Л. Федулова. – К. : Либідь, 2004. – 448 с.
 9. Поршнева А. Качество, результативность и эффективность менеджмента / А. Поршнева. – М. : ИНФРА-М, 2008. – 212 с.
 10. Дармиць Р. Взаємозв'язок результативності та економічної ефективності в системі менеджменту підприємства / Р. Дармиць, Н. Вацик // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20 (12). – С. 153–161.
 11. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад.: Ю. Сурмін, В. Бакуменко, А. Михненко та ін.] ; [за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трощинського, Ю. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
 12. Обушна Н. Результативність та ефективність управління – парадигма сучасного публічного управління / Н. Обушна // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 4 (27). – С. 47–61.
 13. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011– . – Т. 2. : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю. Сурмін (співголова), П. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с.
 14. Атаманчук Г. Управление: сущность, ценность, эффективность : [учеб. пособие для вузов] / Г. Атаманчук. – М. : Академпроект: культура, 2006. – 543 с.
 15. Армстронг М. Управление результативностью. Система оценки результатов в действии / М. Армстронг, А. Бэрон. – М. : Альпина Паблишер, 2014. – 248 с.
 16. Кокинз Г. Управление результативностью. Как преодолеть разрыв между объявленной стратегией и реальными процессами / Г. Кокинз. – М. : Альпина Паблишер, 2015. – 316 с.
 17. Федорак Я. Про важливість управління результативністю / Я. Федорак // Management.com.ua. Інтернет-портал для управлінців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.management.com.ua/interview/int239.html>.
 18. Файберг Т. Оценка результативности деятельности бюджетных учреждений / Т. Файберг // Известия ИГЭА. – 2006. – № 2. – С. 23–25.
 19. Механізми імплементації політичних рішень в державному управлінні : [монографія] / [В. Бакуменко, О. Руденко, В. Туча]. – К. : АМУ, 2015. – 184 с.
 20. Шо Р. Ключи к доверию в организации: результативность, порядочность, проявление заботы / Р. Шо. – М. : Дело, 2000. – 272 с.

Воронов А. И. Результативность механизмов принятия управленческих решений в сфере публичного управления

Обосновано поняття, і сформирована модель результативности механизмов принятия управленческих решений в сфере публичного управления. Рассмотрены показатели и факторы, которые влияют на результативность механизмов принятия управленческих решений, и определены критерии её оценки. Проанализирована оценка государственным служащими результативности механизмов принятия управленческих решений в органах исполнительной власти Южного региона Украины.

Ключевые слова: *результативность, управленческое решение, механизмы принятия решений, система управления, результативное лидерство.*

Voronov O. I. The effectiveness of managerial decision-making mechanisms in public administration

Efficiency model of managerial decision-making mechanisms in public administration sphere has been designed and its notion has been substantiated. This paper presents factors and indicators that have an impact on the effectiveness of managerial decision-making mechanisms and criteria of its evaluation have been defined. The estimation of the effectiveness of managerial decision-making mechanisms by public servants in the executive bodies of the Southern region of Ukraine has been analyzed.

Key words: *effectiveness, managerial decision, decision-making mechanisms, management system, effective leadership.*

Г. А. Гайдай

здобувач, викладач кафедри іноземних мов професійного спрямування Чернігівського національного технологічного університету

ЕФЕКТИВНІСТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ: МОВНИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена питанню функціонування механізмів державного управління України за умов євроінтеграційних процесів у європейське ділове і культурне середовище. Особливу увагу приділено впливу англomовної компетентності державних службовців України на систему державного управління. Проаналізовано структуру англomовної компетентності та виокремлено зони впливу кожного з компонентів на певні механізми державного управління.

Ключові слова: механізми державного управління, державні службовці, англomовна компетентність, компетенції, професійна діяльність.

Постановка проблеми. Євроінтеграційні прагнення України спричинили низку змін у діяльності органів державного управління. Зближення з ЄС активізувало міжнародну співпрацю та комунікацію як з європейськими країнами, так і з іншими державами світу. Розбудова спільного економічного, політичного, безпекового та культурного просторів стала причиною низки реформ з адаптації українського законодавства до міжнародних і європейських норм і стандартів, а також посилення інформаційного обміну між працівниками державного управління на різних рівнях.

Усе вище зазначене, на нашу думку, актуалізує питання щодо налагодження шляхів комунікації між державними службовцями для ефективного виконання своїх професійних обов'язків та результативного функціонування механізмів державного управління. У даному розрізі нас цікавить не стільки процедурне забезпечення інтеракції, оскільки наразі існує безліч каналів для цього – круглі столи, форуми, конференції, офіційні з'їзди тощо, як її мовна основа.

Загальновідомо, що Європейський Союз є багатонаціональним, а відтак і багатомовним середовищем. Для більшої результативності та швидкості функціонування державного управління на міжрегіональному рівні застосовуються, так звані «мови міжнародної комунікації», зокрема: англійська, німецька, французька, іспанська та італійська. Серед них, як зазначають дослідники, саме англійська мова виконує

провідну роль певного медіатора та мовного чинника функціонування механізмів державного управління у Європі та у значній частині світу [1, с. 289]. Саме тому питання щодо готовності працівників державного управління до ефективної роботи у англomовному середовищі, на наш погляд, є наразі одним із ключових.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження у сфері оцінки кадрів державної служби проводили: В.В. Травін, Л.А. Пашко, О.Ю. Оболенський, С.М. Сєрьогін, Н.Р. Нижник, Г.В. Щокін, Г.І. Леліков та ін. У роботах вище зазначених науковців розроблено широкий спектр необхідних компетентностей державних службовців, які підлягають оцінці з метою встановлення їх професійності, однак інформація щодо необхідності англomовної компетентності відсутня. Поняття мовної (англomовної) компетентності вивчається у працях: Г.В. Абрамовича, Н.Г. Акатової, Н.І. Андрейчика, М.Б. Бергельсона, Л.А. Бессонової, Л.С. Дмитрієвських, Е.Ю. Жданової, І.В. Кухти, О.С. Лагодинського, В.В. Ягупова та ін., однак носить виключно мовознавчий характер і не стосується державного управління. Зв'язок між знанням іноземної (англійської) мови та ефективною професійною діяльністю державних службовців розкривають: Л.В. Амосова, Л.В. Дербеньова, Н.М. Колісніченко та ін., проте не вивчено питання впливу іншомовної компетентності на функціонування не окремих державних службовців, а цілої системи механізмів державного управління загалом.

Мета статті – проаналізувати зв'язок ефективності функціонування механізмів державного управління з окремими компонентами англомовної компетентності державних службовців України.

Виклад основного матеріалу. У першу чергу, коротко окреслимо термін «англомовна компетентність», оскільки від його розуміння залежить уся наша подальша робота. Проаналізувавши низку наукових робіт з даної тематики вітчизняних та іноземних лінгвістів, ми виокремили певні концепти, які складають визначення терміну «мовна компетентність», а саме: «система», «якість особистості», «готовність і здатність», «володіння», «рівень освіченості та коло знань фахівця», «досвід»; мовознавчі правила, категорії та одиниці мови, їх функції, закономірності, системно-структурні утворення семантичного, синтаксичного, морфологічного і фонологічного характеру, інформаційний та операційний компоненти, мовні знання, уміння і навички; професійно-комунікативна, мотиваційно-пошукова, лінгвосоціокультурна і паралінгвістична компетенції; мовна, соціолінгвістична, мовно-логістична та стратегічна компетенції; життєві, професійні та інші завдання у будь-яких сферах життєдіяльності, ситуативних умовах спілкування. Узагальнюючи окреслені підходи, розуміємо англомовну компетентність як певне складне утворення, властивість людини, отриману під час вивчення англійської мови, що містить лінгвістичні, комунікативні і соціокультурні знання, професійні уміння і особисті ставлення, на основі досвіду, та реалізується у здатності і готовності фахівця до успішної діяльності у англомовному середовищі. У даній роботі ми зосереджуємось на англомовній компетентності як чинника функціонування механізмів державного управління, а відтак певну особисту якість, знання, вміння державного службовця, які сприяють ефективній діяльності у професійному англомовному середовищі.

Вимога щодо знання іноземної мови є загальнопоширеною у сфері державного управління країн-членів ЄС. До прикладу, Єврокомісія запропонувала вісім ключових компетентностей, якими повинен володіти кожен європеець: 1) компетенція в галузі рідної мови; 2) компетенція в галузі іноземних мов; 3) математична та фундаментальна природничо-наукова та технічна компетенції; 4) комп'ютерна компетенція; 5) навчальна компетенція; 6) міжособистісна, міжкультурна та соціальна компетенції, а також громадянська компетенція; 7) компетенція підприємництва; 8) культурна компетенція [2, с. 27]. Як бачимо, знання іноземних

мов слідує одразу за компетенцією в галузі рідної мови, що одразу говорить про відповідний статус у зазначеній системі вимог. Відповідно, англомовна компетентність виступає однією з вимог успішної соціальної, культурної, політичної та економічної інтеграції України до євроспільноти.

Отже, яка структура англомовної компетентності? Беручи до уваги, що це комплексне явище, на що необхідно звернути увагу у першу чергу з огляду на функціонування механізмів державного управління? Дослідники виділяють чотири складові мовної компетентності, це:

1. Мовна компетенція: включає знання лексики, граматики, а також рецептивні (слухання, читання) та продуктивні (говоріння, письмо) навички.

2. Соціолінгвістична компетенція: мовленнєві універсальні стандарти.

3. Мовно-логістична компетенція: здатність читати та розуміти складні тексти, докладно і зрозуміло писати на складні теми.

4. Стратегічна компетенція: здатність виявляти та вирішувати проблеми мовної комунікації [3, с. 2].

Окреслені компетенції є взаємопов'язаними, однак, на нашу думку, останні дві є найбільш важливими з точки зору функціонування механізмів державного управління, адже стосуються реалізації практичних професійних завдань, сприйняття і передачі необхідної інформації для вирішення певних питань. Правові та політичні механізми державного управління реалізуються, у тому числі, через роботу з текстами відповідних жанрів, які є складними за формою та змістом, значними за обсягом та специфічними за стилістикою; а також через постійну усну та письмову комунікацію з представниками різних структур щодо питань, які становлять спільний інтерес та потребують швидкого й конструктивного вирішення.

За іншою класифікацією, розрізняють англомовну компетентність в аудіюванні, англомовну компетентність у читанні, англомовну компетентність у говорінні, англомовну компетентність у письмі й англомовну компетентність в анотуванні та реферуванні – перекладному і безперекладному [4]. Хочемо відмітити, що і за такого поділу компетенцій, вплив англомовної компетентності на реалізацію механізмів державного управління є очевидним: опрацювання текстів, робота з людьми, вирішення професійних завдань вимагають адекватної мовленнєвої поведінки і в усній, і в писемній формі, як сприймаючи, так і продукуючи інформацію.

Виходячи з вище окресленого визначення англомовної компетентності, та наявних підходів до

класифікації її складових, пропонуємо наступні об'єкти оцінювання англомовної компетентності, які, на нашу думку є ключовими у формуванні англомовної компетентності та послугують ефективній реалізації організаційного, правового, інформаційного та іншого інструментарію механізмів державного управління:

- лінгвістична компетенція;
- рівень володіння навичками аудіювання і читання;
- рівень володіння навичками усного і писемного мовлення;
- рівень сформованості прагматичної компетенції;
- рівень сформованості соціокультурної компетенції.

Далі розглянемо їх детальніше. Отже, лінгвістична компетенція включає лексичні, фонологічні, синтаксичні знання й вміння та інші параметри мови як системи незалежно від соціолінгвістичного значення їх варіантів та від прагматичних функцій їх реалізації [5, с. 30]. При оцінюванні англомовної компетентності державних службовців доцільно звертати особливу увагу на мовні одиниці з таких тем як «Державна служба», «Економіка», «Політика», «Право» та інших дотичних сфер, які стосуються виконання посадових обов'язків у сфері державного управління. При організації курсів з іноземної мови, доцільно групувати державних службовців відповідно до сфер професійних інтересів (спеціалізації) і підбирати мовний матеріал відповідно. Лексичний запас слів з відповідних тем є однією зі складових англомовної компетентності, які забезпечують функціонування механізмів державного управління, спрямованих на інформаційний обмін та міждержавну співпрацю у певній сфері діяльності держави.

Аудіювання і читання відносяться до рецептивних видів мовленнєвої діяльності. Під час аудіювання користувач мовою у ролі слухача сприймає та опрацьовує усне мовлення, породжене одним або кількома мовцями (інформація, інструкції, радіо, ТБ, записи, публічні лекції тощо). А у процесі читання – сприймає та опрацьовує як стимул письмові тексти, породжені одним або кількома авторами (уривок художнього чи наукового твору, стаття, новина тощо) [5, с. 109, 113]. За умови достатнього рівня розвитку вище зазначених навичок, державний службовець здатен без перекладача сприймати доповіді і повідомлення на конференціях, круглих столах, семінарах, форумах та інших ділових зустрічах, а також самостійно читати іноземну фахову літературу,

міжнародні нормативні акти, новини, забезпечуючи функціонування, у першу чергу, правового і ресурсного механізмів державного управління.

Усне і писемне мовлення – продуктивні види діяльності. При говорінні користувач мовою продукує усний текст, який сприймається аудиторією з одного або більшої кількості слухачів (виступи, інформація, інструкції, презентації тощо). У процесі писемної продуктивної діяльності (письма) користувач мовою, який пише, породжує письмовий текст, призначений для читання одним або кількома читачами (написання статей для журналів, написання особистих або ділових листів, проектів законів, угод тощо) [5, с. 100, 104]. Вище зазначена компетенція є особливо важливою, адже для результативності механізмів державного управління у сфері міжнародних відносин, державний службовець повинен бути у змозі самостійно вести ділове листування з міжнародними колегами, складати за необхідності офіційні документи англійською мовою, брати участь у ділових перемовинах і офіційних зустрічах, спілкуватися на різні теми під час неофіційних зустрічей.

Прагматична компетенція пов'язана з функціональним вживанням лінгвістичних засобів: продукуванням мовних функцій, актів мовлення тощо. Вона стосується умінь дискурсу, злитності та зв'язності, ідентифікації типів і форм текстів, іронії та пародії [5, с. 31]. Дана компетенція дозволяє державному службовцю підбирати слова та вирази відповідно до стилю спілкування, соціального статусу співбесідника та самої ситуації, таким чином мінімізуючи ризики міжкультурного непорозуміння та підтримуючи функціонування політичних механізмів державного управління.

Соціокультурна компетенція включає знання про: повсякденне життя, його умови, міжособистісні стосунки, цінності, ідеали, норми поведінки, мову тіла, соціальні правила поведінки, ритуальну поведінку [5, с. 153]. Результати наукових досліджень та практика підтверджують той факт, що знання мови як сукупності лексичних одиниць та правил їх вживання не гарантує ефективність спілкування, бо для цього необхідно також знати культурні норми співбесідників, тобто їх традицій, образу життя, світогляду, менталітету, національного характеру тощо. Для високої результативності політичних механізмів державного управління необхідно аби державний службовець мав загальні уявлення про культурний фон партнерів, прийняті норми спілкування і поведінки, і був готовим до їх відображення у діловій співпраці та комунікації для досягнення професійних завдань.

Висновки і пропозиції. Таким чином, англomовна компетентність виступає чинником активізації міждержавної співпраці Україна-ЄС, та посилює результативність функціонування механізмів державного управління на міжрегіональному рівні. Кожна окрема складова англomовної компетентності є чітко спрямованою на підвищення професіоналізму державних службовців, і, відповідно, на реалізацію механізмів державного управління: починаючи від знання лексики для спілкування на професійні теми, закінчуючи знаннями культури для уникнення міжкультурних непорозумінь та конфліктів, адже міждержавна комунікація значним чином скеровується нормами офіційного дискурсу, ділової поведінки, європейськими цінностями та світоглядом. Незнання, або неврахування останніх, може зашкодити продуктивній комунікації з питань співробітництва України та Європейського Союзу, а також інших тем, які становлять спільний інтерес, і негативно вплинути на загальне функціонування державного управління.

Отже, на порядку денному стоять питання необхідних змін у нормативно-правовому полі України стосовно вимоги іншомовної (англomовної) компетентності працівників державної служби. Подальшого дослідження потребують шляхи підвищення англomовної компетентності державних службовців та її об'єктивної оцінки. Необхідно також дослідити шляхи мотивації державних службовців до

вивчення англійської мови, адже значною мірою ефективність формування такої якості особистості як іншомовна компетентність залежить від самої людини, усвідомлення нею потреби навчання та покращення власних знань та навичок.

Список використаної літератури:

1. Козак Т. Лінгвістична складова європейської інтеграції / Т. Козак. – Режим доступу: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua>
2. Побірченко Н.С. Компетентнісний підхід у вищій школі: теоретичний аспект / Н.С. Побірченко // Освіта та педагогічна наука, 2012. – Режим доступу: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua>
3. Göttemann U. Sprachkompetenz – Bedeutung und Realität in der Berufsausbildung / Udo Göttemann. – 2008. – Режим доступу: http://www.bwpat.de/ht2008/ft17/goettemann_ft17-ht2008_spezial4.pdf
4. Лагодинський О.С. Англomовна комунікативна компетентність як компонент змісту англomовної підготовки курсантів (слухачів) вищих військових навчальних закладів / О.С. Лагодинський // Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України, 2013. – Випуск 3. – Режим доступу: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua>
5. Загальноєвропейські Рекомендації з мовної освіти: вивчення, викладання, оцінювання/Науковий редактор українського видання доктор пед. наук, проф. С.Ю.Ніколаєва. – К.: Ленвіт, 2003.-273с. – Режим доступу: http://www.kievskiy-ruo.edu.kh.ua/Files/downloads/zagalnoyevrop_rekom.doc

Гайдай Г. А. Эффективность функционирования механизмов государственного управления Украины в условиях евроинтеграции: языковой аспект

Статья посвящена вопросу функционирования механизмов государственного управления Украины в условиях интеграционных процессов в европейскую деловую и культурную среду. Особое внимание уделено влиянию англоязычной компетентности государственных служащих Украины на систему государственного управления. Проанализирована структура англоязычной компетентности и выделены зоны влияния каждого из компонентов на определенные механизмы государственного управления.

Ключевые слова: механизмы государственного управления, государственные служащие, англоязычная компетентность, компетенции, профессиональная деятельность.

Gaidai G. A. Functioning efficiency of the mechanisms of public administration of Ukraine in the conditions of European integration: the language aspect

This article studies the issue of functioning of the mechanisms of public administration of Ukraine in conditions of integration processes into the European business and cultural environment. Particular attention is paid to the influence of English language competence of civil servants of Ukraine on the system of public administration. The structure of the English language competence is analyzed and the zones of influence of each of its components are identified for certain mechanisms of public administration.

Key words: mechanisms of public administration, civil servants, English language competence, sub-competences, professional activity.

В. В. Коврегінкандидат технічних наук,
доцент, перший проректор,
Національного університету цивільного захисту України

ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ Й ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ СТАБІЛІЗАЦІЇ КАДРОВОГО КОРПУСУ ВНЗ

Визначено, що стабілізація діяльності ВНЗ – це стабільність високопрофесійного кадрового корпусу, здатного забезпечити високу фундаментальну й затребувану якість освітніх послуг і наукових досліджень. Основні напрями стабілізації кадрового корпусу полягають у забезпеченні престижності роботи у ВНЗ, створенні умов для задоволення творчих потреб працівників та їх професійної кваліфікації, зростанні реальних доходів, включаючи виплати з суспільних фондів ВНЗ, а також соціальних гарантій працівникам. Запропоновано вдосконалити контрактну систему організації праці, спрямовану як на стабілізацію наявного кадрового корпусу, так і на залучення висококласних фахівців до навчально-педагогічної та науково-технічної діяльності.

Ключові слова: держава, управління, ВНЗ, кадровий корпус, стабілізація.

Постановка проблеми. Наявність в Україні значного інтелектуального потенціалу, який формувався протягом досить великого історичного періоду, відзначається фахівцями всього світу. Водночас його використання на користь суспільства не завжди є ефективним і розумним. У значній мірі це стосується й системи освіти, яка покликана відтворювати інтелектуальний ресурс нації, і відповідати актуальним потребам суспільства. На жаль, під впливом шокової терапії в економіці вона втратила частину властивих їй історичних переваг, зокрема подекуди знизилася якість навчання та підготовки кадрів, була допущена невиправдана поспішність у розширенні мережі ВНЗ, насамперед недержавних, і їх територіальних підрозділів. Усе це зумовлює актуальність і необхідність визначення ролі держави в стабілізації кадрового корпусу ВНЗ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та методологічні принципи організації, державного управління, прогнозування й економіки освіти розкриваються в роботах В. Андрущенко, Л. Балабанової, С. Домбровської, М. Клименка, П. Надолішнього, Л. Приходченко, І. Романова, В. Садкового, В. Сиченка та інших вчених [1–5]. Досліджуючи сутність і зміст державного управління в освітній сфері у наявних ринкових умовах, слід застосовувати комплексний підхід до стабілізації кадрового корпусу ВНЗ, отже, і до

визначення системи управління економічною безпекою таких закладів.

Мета статті. Отже, метою статті є дослідження теоретико-методологічних засад, проблем і особливостей стабілізації кадрового корпусу ВНЗ в Україні в умовах розвитку ринкових відносин, а також визначення ролі держави в цьому процесі стабілізації.

Виклад основного матеріалу. Аналіз основних тенденцій розвитку вітчизняної вищої освіти останніх десятиліть дає змогу виділити такі негативні особливості, облік яких є вкрай необхідним для стратегії розвитку вітчизняної вищої школи. Перш за все слід відзначити наростаючий розрив між потребами галузей у фахівцях і можливостями ВНЗ задовольняти їх. Причин для цього досить багато, одна з них – вибір майбутньої професії абітурієнтом на основі її престижності та вигідності з точки зору можливих у майбутньому прибутків (фінансисти й юристи). Практично всі ВНЗ за єдиним шаблоном готують такого роду фахівців. Як наслідок цієї тенденції, відбуваються парадоксальні речі – багато організацій відчувають дефіцит кваліфікованих працівників технічного, інженерного та інших напрямів при надлишку на ринку трудових ресурсів бухгалтерів, фінансових аналітиків, податкових консультантів, юристів.

Крім того, зазначений вище розрив супроводжується автономним розвитком освіти шляхом самовививання, що цілком природно в умовах

періоду формування ринкових відносин. Нецільове використання навчальних площ ВНЗ, участь працівників і викладачів у непрофільних видах діяльності з метою отримання заробітку – усе це вельми негативні тенденції вітчизняної освіти. До них слід віднести також роботу частини викладачів відразу в декількох ВНЗ, що стає причиною зниження їх творчого ресурсу. Якщо до цього додати вкрай низьку престижність професії викладача ВНЗ, то напрашується висновок, що виживають найбільш стійкі, віддані своїй справі ентузіасти, для яких їхня праця важливіше всіх інших проблем. На жаль, подібна тенденція не сприяє оптимістичному погляду в майбутнє вітчизняної вищої школи, з точки зору розвитку її кадрового ресурсу. Слід також відзначити і той факт, що в сучасних умовах розвитку економіки цикл «старіння» знань обмежений 5–6 роками, що практично не враховується не тільки в змісті навчальних курсів, але і в принциповому підході до підготовки фахівців, готових працювати з новою інформацією, відкритих до інновацій, і які мають значний інтелектуальний ресурс.

Варто підкреслити, що в роботі більшості ВНЗ практично відсутній виховний компонент, який формує ставлення майбутніх фахівців до своєї роботи. Ідеологічна і виховна складові освітнього процесу сприяють формуванню високої мотивації до навчання, що позначається надалі на якості роботи випускників ВНЗ.

Вельми серйозними проблемами вітчизняної вищої школи є суттєвий дефіцит і тенденція до виснаження кадрового ресурсу ВНЗ. Це стосується перш за все викладацьких кадрів. Основним джерелом викладацьких кадрів є самі ВНЗ, які повинні звертати особливу увагу на політику залучення до викладацької роботи молодих і талановитих випускників.

Інша кадрова проблема пов'язана з управлінням ВНЗ – це відсутність кваліфікованих кадрів в області освітнього менеджменту, що мають не тільки наукові ступені і звання, але й навички ефективного управління таким закладом. Певною мірою навичкам управління ВНЗ можна навчитися, однак кінцевий результат діяльності ВНЗ визначається тільки особистістю його керівника. Підґрунтя для таких висновків становлять особливості української ментальності, орієнтованої на сильний авторитет і харизматичність лідера.

Через це цілком виправданим є шлях вибору керівника Вченою радою і трудовим колективом

ВНЗ. Інший підхід, заснований на призначенні керівника, може також бути вельми результативним. Проте в цьому випадку серйозним дезорганізуючим чинником може виступати відсутність впевненості в перспективах своєї роботи через «кон'юнктурність» інтересів недосконалої кадрової політики в зазначених закладах.

Не дивлячись на всі сучасні передові освітні технології, основна роль належить і буде належати живій інтелектуальній взаємодії викладача (наставника, консультанта) і студента (слухача). У процесі такої взаємодії у випускників ВНЗ формуються не тільки необхідний базис знань, а й ставлення до своєї майбутньої професії, харизма, критичне мислення, комунікабельність, відсутність страху перед аудиторією тощо. Стратегія вирішення проблеми формування кваліфікованого професорсько-викладацького складу включає в себе два напрями. Перший напрям пов'язаний із залученням викладацького складу, що має значний досвід роботи в ВНЗ і володіє високим рівнем компетенції у сфері своєї професійної діяльності. Щодо практичних занять, семінарів та інших форм розвитку практичних навичок роботи, то для їх успішного проведення мають бути залучені викладачі, які працюють безпосередньо у відповідних сферах діяльності. Важливо, що процес формування і вдосконалення професорсько-викладацького складу має бути постійним. Це дає змогу підтримувати досить високий професійний рівень і стабільність кадрового корпусу ВНЗ, для чого потрібна розробка стратегії залучення кадрів, орієнтованої на постійний аналіз відповідного сегмента ринку трудових ресурсів.

Другий напрям кадрового забезпечення ВНЗ кваліфікованими фахівцями орієнтований більшою мірою на перспективи розвитку ВНЗ, що вельми актуально і важливо в умовах крайнього виснаження і відсутності відтворення викладацьких кадрів. Основний зміст цього напрямку роботи пов'язаний із формуванням кадрового резерву викладацьких кадрів ВНЗ на основі використання власного ресурсу. Йдеться про цілеспрямовану роботу щодо виявлення найбільш перспективних студентів, які після закінчення навчання у ВНЗ могли б продовжити роботу в ньому як асистенти, викладачі, консультанти і організатори практичних занять.

Це один із найбільш перспективних напрямів у роботі вітчизняних ВНЗ щодо самовідтворення кадрового ресурсу, який має дві незаперечні переваги. Перша пов'язана з адекватним ро-

зумінням реальних здібностей і перспективних можливостей кандидатів. Друга стосується можливості в період завершення навчання у ВНЗ пройти додаткову практику у сфері викладацької діяльності. Безумовно, позитивним є також зміцнення загальної соціально-психологічної атмосфери ВНЗ, що виступає тим сполучним фактором, який сприяє розвитку загального мотиваційного поля всього колективу ВНЗ.

Ринкові відносини, зміни мотивації студентів, інформатизація освіти вимагають виражених змін, подолання психологічної інерції не тільки в людській свідомості й поведінці викладачів і адміністрації ВНЗ, але і в їх взаєминах зі студентами. Проблема якості педагогічних кадрів у системі вищої освіти в умовах зміни її парадигм набуває особливої значущості для реалізації концепції модернізації освіти та забезпечення регіонального розвитку.

Найявна десятилітня практика підготовки фахівців свідчить на користь формування типу навчання з авторитарних позицій викладачів, деканатів, ректорату по відношенню до студентів. Сьогодні така модель взаємин застаріла, необхідна орієнтація на колегалічність і демократизм. Крім того, існує проблема подолання психологічної інерції як частини професорсько-викладацького складу, так і адміністрацій вищих навчальних закладів. В її середовищі має спостерігатися стратегія цілеспрямованого застосування ринкових механізмів, що забезпечують і стимулюють до конкурентоспроможної поведінки.

Серйозним гальмом на шляху підвищення якості освіти, на нашу думку, є відсутність обмежень за термінами виконання обов'язків ректора у ВНЗ. Фактична «безстроковість» перебування ректора на посаді подекуди знижує його інноваційну сприйнятливість, підмінюючи механізми

Таблиця 1

Чисельність студентів, аспірантів і докторантів в Україні (1990–2015 рр.)

Рік	Прийнято студентів, тис.		Випущено фахівців, тис.		Кількість аспірантів ²	Кількість докторантів ²
	I–II рівнів акредитації	III–IV рівнів акредитації	I–II рівнів акредитації	III–IV рівнів акредитації		
1990	241,0	174,5	228,7	136,9	13374	...
1991	237,5	173,7	223,0	137,0	13596	503
1992	212,6	170,4	199,8	144,1	13992	592
1993	198,9	170,0	198,0	153,5	14816	765
1994	194,0	198,0	204,3	149,0	15643	927
1995	188,8	206,8	191,2	147,9	17464	1105
1996	183,4	221,5	185,8	155,7	19227	1197
1997	166,2	264,7	162,2	186,7	20645	1233
1998	164,9	290,1	156,9	214,3	21766	1247
1999	170,1	300,4	156,0	240,3	22300	1187
2000	190,1	346,4	148,6	273,6	23295	1131
2001	201,2	387,1	147,5	312,8	24256	1106
2002	203,7	408,6	155,5	356,7	25288	1166
2003	202,5	432,5	162,8	416,6	27106	1220
2004	182,2	475,2	148,2	316,2	28412	1271
2005	169,2	503,0	142,7	372,4	29866	1315
2006	151,2	507,7	137,9	413,6	31293	1373
2007	142,5	491,2	134,3	468,4	32497	1418
2008	114,4	425,2	118,1	505,2	33344	1476
2009	93,4	370,5	114,8	527,3	34115	1463
2010	129,1	392,0	111,0	543,7	34653	1561
2011	105,1	314,5	96,7	529,8	34192	1631
2012	99,8	341,3	92,2	520,7	33640	1814
2013	93,9	348,0	91,2	485,1	31482	1831
2014 ¹	69,5	291,6	79,1	405,4	27622	1759
2015 ¹	63,2	259,9	73,4	374,0	28487	1821

Примітка:

¹ Без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції.

² На кінець 1990, 1991, ... 2015 років.

Джерело: складено за даними Державної служби статистики України [2]

конкурентоспроможного розвитку вищої школи на звичну авторитарну модель «правління» з усіма наслідками, що випливають кількісними і якісними параметрами освітньої діяльності.

Сьогодні проблемою післявишівської підготовки, діагностики якості потенціалу підготовки наукових кадрів ВНЗ стурбовані як на загальнодержавному рівні, так і самі вищі навчальні заклади, які на підставі наукових досліджень пропонують модернізувати систему діагностики потенціалу підготовки наукових кадрів, розробити систему індикаторів її оцінки, створення алгоритму ранжирування ВНЗ за рівнем підготовки кадрів.

Підвищення якості підготовки фахівців вищої кваліфікації для наукової і науково-педагогічної діяльності, ефективності аспірантури – важлива проблема модернізації державної системи післявишівської освіти.

Падіння в останнє десятиліття соціального статусу, престижу науково-педагогічної і наукової діяльності в Україні створюють парадоксальну ситуацію (табл. 1). За даними Державної служби статистики України [2], (з 1990 р. по 2015 р.), число випускників ВНЗ, які поступили на навчання до аспірантури, становило в середньому 1% по Україні. При цьому останні 10 років спостерігається певне зростання контингенту аспірантів і докторантів, які навчаються у вищих навчальних закладах та працюють у вітчизняних наукових організаціях. З іншого боку, відбувається падіння інтересу молоді до точних наук і зниження її чисельності в структурі наукових кадрів.

Варто зауважити, що має місце істотна трансформація основних функцій аспірантури як джерела якісного поповнення кадрами вищої кваліфікації системи вищої освіти. Дослідники (В. Андрущенко, С. Домбровська, В. Садковий, В. Сиченко та ін.) виділяють три складові цього процесу:

- зміна галузевої структури підготовки кадрів – непропорційне, нетрадиційне для вітчизняної науки збільшення аспірантів в гуманітарних галузях знань, насамперед економістів, юристів, і відповідне скорочення їх числа в галузі природничих і точних наук;

- падіння якості дисертаційних робіт, однотипність вибору тематики дослідження, їх невисока практична орієнтованість;

- значний відтік фахівців, які закінчили аспірантуру, зі сфери освіти і науки для роботи на інших більш оплачуваних ринках праці тощо [1; 3; 4; 5].

Зростання чисельності аспірантів визначається також можливістю завдяки аспірантурі отримувати відстрочку від служби в армії.

Навчання в аспірантурі на сучасному етапі дає змогу задовольняти інтелектуальні потреби зацікавленої в цьому частини населення за рахунок або коштів держбюджету, або відносно невисокої, доступної для споживача оплати за навчання. Водночас її традиційна функція підготовки науково-педагогічних і наукових кадрів вищої кваліфікації в межах аспірантури мінімізована та входить у протиріччя з потребами розвитку системи вищої освіти. На наше переконання, перспективними є такі вимоги до високої якості підготовки випускників аспірантури:

- висока професійна компетентність, оволодіння сукупністю фундаментальних та спеціальних знань і практичних навичок, необхідних у трудовій діяльності;

- готовність, прагнення до професійного вдосконалення й інтелектуального розвитку і росту;

- вміння моделювати, прогнозувати і проєктувати нові інтелектуальні цінності та матеріальну продукцію;

- усвідомлення та розуміння тенденцій і перспектив розвитку науково-технічного прогресу, глобальних світових процесів, їх впливу на життєдіяльність людини, соціум, природну екологічну і соціальну середу;

- високий ступінь комунікаційної готовності та здатності, інформаційна сприйнятливість і мобільність до діяльності в професійній сфері і в соціальному середовищі.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, зазначимо, що якість і результативність підготовки кадрів вищої кваліфікації мають багатовимірні характеристики, що включають кадрові, матеріально-технічні, фінансові, інформаційні, інфраструктурні ресурси, і можуть оцінюватися за ефективністю й інтенсивністю їх використання як за валовими кількісними параметрами, так і за особистим внеском викладача ВНЗ.

Якісно нові підходи до відбору викладацьких кадрів вищої школи, оцінки результативності їх професійної діяльності потребують пріоритетного вирішення таких завдань:

- забезпечення системно високої мотивації викладачів у вдосконаленні своєї професійної майстерності і педагогічної культури;

– створення спектра умов для постійного зростання професорсько-викладацького складу;

– системне залучення молодих кадрів у вищу школу.

Отже, стабілізація діяльності ВНЗ – це наперед стабільність високопрофесійного кадрового корпусу, здатного забезпечити високу фундаментальну й затребувану якість освітніх послуг і наукових досліджень. Основні напрями стабілізації кадрового корпусу полягають у забезпеченні престижності роботи у ВНЗ, створенні умов для задоволення творчих потреб працівників та їх професійної кваліфікації, зростанні реальних доходів, включаючи виплати з суспільних фондів ВНЗ, а також соціальних гарантій працівникам. Вважаємо, що слід удосконалити контрактну систему організації праці, спрямовану як на стабілізацію наявного кадрового корпусу, так і на залучення висококласних фахівців до навчально-педагогічної та науково-технічної діяльності.

Список використаної літератури:

1. Андрущенко В. Теоретико-методологічні засади модернізації вищої освіти в Україні на рубежі століть (за матеріалами доповіді, виголошеної на засіданні загальних зборів АПН України 23 листопада 2000 р.) / В. Андрущенко // Вища освіта України. – 2001. – № 2. – С. 5–13.
2. Демографічна та соціальна статистика / Освіта / Вищі навчальні заклади // Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
3. Домбровська С. Державне управління вищою освітою в умовах трансформаційних змін : [монографія] / С. Домбровська. – Х. : Оберіг, 2010. – 176 с.
4. Садковий В. Розвиток державного управління у сфері професійної підготовки кадрів цивільного захисту: теорія, практика, механізми : [монографія] / В. Садковий – Миколаїв, 2014. – 343 с.
5. Сиченко В. Система та механізми управління інноваційним розвитком вищої освіти в Україні / В. Сиченко // Економічний форум. – 2011. – № 2. – С. 34–40.

Коврегін В. В. Государственно-управленческие аспекты и основные проблемы стабилизации кадрового корпуса ВУЗа

Определено, что стабилизация деятельности ВУЗа – это стабильность высокопрофессионального кадрового корпуса, способного обеспечить высокое фундаментальное и востребованное качество образовательных услуг и научных исследований. Основные направления стабилизации кадрового корпуса состоят в обеспечении престижности работы в ВУЗе, создании условий для удовлетворения творческих потребностей работников и их профессиональной квалификации, росте реальных доходов, включая выплаты из общественных фондов ВУЗов, а также социальных гарантий работникам. Предложено усовершенствовать контрактную систему организации труда, направленную как на стабилизацию имеющегося кадрового корпуса, так и на привлечение высококлассных специалистов в учебно-педагогическую и научно-техническую деятельность.

Ключевые слова: государство, управление, ВУЗ, кадровый корпус, стабилизация.

Kovrehin V. V. State administration aspects and main problems of stabilization of personnel structure of higher educational institution

It was determined that the stabilization of HEI's activity is, first of all, the stability of highly professional personnel structure being able to guarantee high fundamental and needed quality of educational services and scientific researches. The main directions of stabilization of personnel structure are in the prestige value of work in a higher educational institution, in the creation of conditions to satisfy the needs of workers and their professional skills, in the increase of real incomes including the payments from HEI's social funds, as well as in social guarantees for the workers. It was proposed to improve the contract system of labour organization directed at both stabilization of available personnel structure, and attraction of high-class specialists to educational-pedagogical and scientific-technical activity.

Key words: state, administration, higher educational institution, personnel structure, stabilization.

О. В. Лучинськааспірант кафедри соціальної та гуманітарної політики
Національної академії державного управління
при Президентіві України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОЇ СПІВПРАЦІ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ПОШИРЕННЮ ВІЛ/СНІДУ В УКРАЇНІ

У статті наведений аналіз чинного національного законодавства за весь період існування епідемії ВІЛ/СНІДУ в Україні. Проаналізовані особливості нормативно-правового забезпечення державно-громадської співпраці в цій сфері та наявні проблеми в законодавстві. Запропоновані шляхи вдосконалення нормативно-правової бази державно-громадської співпраці у сфері протидії поширенню ВІЛ/СНІДУ.

Ключові слова: нормативно-правова база, державно-громадська співпраця, ВІЛ/СНІД.

Постановка проблеми. Проблема протидії поширенню ВІЛ/СНІДУ в Україні давно вийшла за межі медичної галузі та стала об'єктом державно-управлінської практики. У зв'язку з цим розроблена відповідна нормативно-правова база, що регулює питання боротьби з ВІЛ/СНІДом у нашій державі. Щоб зупинити стрімке поширення ВІЛ/СНІДУ, необхідно забезпечити скоординовану національну відповідь на епідемію. Для цього необхідно запроваджувати нові підходи у сфері протидії поширенню ВІЛ/СНІДУ та забезпечити відповідне законодавче регулювання вказаної сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проведений аналіз нормативно-правової бази державно-громадської співпраці у сфері протидії поширенню ВІЛ/СНІДУ в Україні показав, що вона складається з міжнародних ратифікованих Україною та національних нормативно-правових актів, до яких належать закони, постанови і розпорядження Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, накази, рішення колегій, рекомендації та інструкції Міністерства охорони здоров'я України, інших центральних органів виконавчої влади та інші документи.

Правові аспекти реалізації державної політики в означеній сфері висвітлені у працях таких науковців, як Т. Бордуніс [1], В. Рудий [10], О. Сафін [11], Т. Семигіна [12; 13], І. Сенюта [14], П. Скала [15], О. Тараханіч [16], А. Толопило [17], І. Хожило [18], А. Якобчук [19]. Праці

зазначених та інших науковців створили методологічне підґрунтя для системного розгляду проблеми протидії ВІЛ/СНІДУ.

Основою національної політики боротьби з епідемією ВІЛ/СНІДУ та міжсекторального підходу до вирішення проблем, пов'язаних з її наслідками, є нормативно-правова база у сфері протидії поширенню ВІЛ/СНІДУ в Україні. Втім, нормативно-правовий механізм в цій сфері є недостатньо дослідженими. Цим і обумовлюється актуальність нашого дослідження.

Мета статті. Основною метою дослідження є науково-теоретичне обґрунтування напрямів удосконалення законодавчого забезпечення державно-громадської співпраці у сфері протидії ВІЛ/СНІДУ в Україні. Аналіз нормативно-правової бази в окресленій сфері дає змогу здійснити оцінку того, наскільки сприятливим є політичне середовище у сфері протидії ВІЛ/СНІДУ в Україні, наскільки значна увага приділяється профілактиці ВІЛ/СНІДУ, а також вимірювання прогресу в політичних реформах у сфері протидії ВІЛ/СНІДУ в Україні.

Виклад основного матеріалу. Початком створення нормативно-правової бази у сфері протидії ВІЛ/СНІДУ в нашій державі можна вважати 1987 рік, коли була розпочата офіційна реєстрація випадків ВІЛ-інфекції в Україні. Згодом Кабінетом Міністрів України було прийнято рішення про створення Українського центру профілактики та боротьби зі СНІДом, урядових органів і початкової нормативної бази.

Першим законодавчим актом у цій сфері став Закон України «Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення» від 12 грудня 1991 року № 1972-XII [5]. У цьому документі викладені основні засади профілактики СНІДу в країні та визначена позиція держави щодо забезпечення прав ВІЛ-інфікованих громадян. Закон гарантував доступний та якісний медогляд, доступність засобів профілактики, втілення програм обміну шприців для наркозалежних, обов'язкове тестування донорської крові на ВІЛ, надання ВІЛ-інфікованим та членам їх сімей всіх видів медичної допомоги, профілактику зараження ВІЛ для професіоналів (лікарів, перукарів, хірургів, косметологів тощо).

У Законі передбачається створення окремого органу центральної виконавчої влади, відповідального за координацію та управління національної відповіді на епідемію ВІЛ, – Українського центру профілактики ВІЛ. Також вперше на теренах колишнього СРСР була скасована кримінальна відповідальність за гомосексуальні стосунки і були зроблені перші спроби врегулювати інші нагальні питання, зокрема нормативно-правове регулювання відповіді на ВІЛ та необхідність надання підтримки людям, які живуть з ВІЛ.

У Законі зазначається, що «розповсюдження СНІДу <...> створює загрозу особистій, громадській та державній безпеці» [5], і боротьба з цією інфекцією є одним з пріоритетних завдань держави, яка взяла на себе зобов'язання забезпечити доступність, якість, ефективність медичного огляду з метою виявлення ВІЛ-інфекції, забезпечення доступності для населення засобів профілактики, соціальний захист ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД, у тому числі щомісячну державну допомогу дітям, котрі інфіковані ВІЛ. Цей нормативно-правовий акт став першим політичним документом про участь держави у вирішенні проблем ВІЛ/СНІДу та першим кроком до визнання України суб'єктом міжнародної спільноти на шляху боротьби з глобальною епідемією [13].

Проте, незважаючи на цілий ряд надзвичайно важливих новацій, Закон 1991 року в значній мірі втілював авторитарний підхід, типовий для Радянського Союзу, та містив окремі неузгодженості і протиріччя. Тому в період, коли Україна не мала власного наукового і практичного досвіду щодо створення актуальних для країни напрямів законотворчості [2], вона взяла за основу досвід інших країн, які вже мали на той

час такий практичний досвід з 1983 року. Швеція (8 березня 1983 року), Австрія (16 березня 1983 року) і Франція (20 червня 1983 року) стали першими державами, уряди яких розробили та прийняли нормативно-правові документи щодо протидії епідемії ВІЛ/СНІДу [19]. Найбільший внесок у нормативно-правову творчість за період 1983–1992 роки зробила Франція (1983–1985 роки – 7; 1986–1988 роки – 29; 1989–1990 роки – 14; 1991–1992 роки – 16 документів). У період з 1983 по 1992 роки цими державами були створені основні напрями законодавчої бази боротьби з епідемією у міжнародному масштабі [20; 21].

З огляду на неузгодженості положень Закону 1991 року з моменту його прийняття розпочалися спроби гармонізувати українське законодавство відповідно до прийнятих міжнародних стандартів та політик. Україна приєдналась до багатьох глобальних ініціатив у сфері ВІЛ/СНІДу, зокрема у червні 2001 року під час спеціальної сесії Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй з ВІЛ/СНІД була підписана Декларація про відданість справі боротьби з ВІЛ/СНІД. Україна взяла на себе зобов'язання посилити боротьбу з епідемією, визначити завдання з фінансування цієї сфери та виробити спеціальну політику та програми.

Під час засідання Генеральної Асамблеї ООН у 2006 році була ухвалена Політична Декларація з ВІЛ/СНІД, яка зобов'язує всі країни-учасниці «докласти всіх необхідних зусиль задля досягнення цілей універсального доступу до програм профілактики, лікування, догляду та підтримки до 2010 року». Ці зобов'язання були відображені в розробленій «Дорожній Kartі щодо розширення універсального доступу до профілактики ВІЛ/СНІДу, лікування, догляду та підтримки в Україні до 2010 року». На жаль, слід зазначити, що багато цілей та завдань так і залишилося на папері.

З прийняттям Закону України «Про благодійництво та благодійні організації» від 16 вересня 1997 року № 531/97-ВР стало можливим створення перших неурядових громадських ВІЛ-сервісних організацій [4]. Залучення організацій громадянського суспільства відіграло важливу роль у зміщенні акценту політичного середовища України в бік більш прогресивного напрямку. Організації громадянського суспільства є основними організаціями, які підтримують впровадження замісної підтримуючої терапії та інші заходи зі зменшення шкоди, спрямовані на гру-

пи найвищого ризику. Уряд України став більш відкритим для співпраці з громадянським суспільством, про що свідчить включення Альянсу і Всеукраїнської мережі людей, які живуть з ВІЛ, як установ-співвиконавців до Загальнодержавної програми зі СНІДу від 2009 року.

Дослідження нормативно правової бази у сфері протидії ВІЛ/СНІДу підтверджують фрагментарність українського законодавства щодо захисту прав ВІЛ-позитивних осіб, несистемність правового поля у сфері охорони громадського здоров'я, а також наявність можливостей для умисного або неумисного порушення прав людей, яких торкнулась проблема ВІЛ [9; 12; 15]. Хоч законодавство України забороняє дискримінацію на підставі ВІЛ-статусу, захищає конфіденційність пацієнта та гарантує рівні права людям, які живуть з ВІЛ чи постраждали від ВІЛ, такий захист не охоплює деякі уразливі групи, а саме статевих партнерів – споживачів ін'єкційних наркотиків, бездоглядних дітей та інших, а правозахисних механізмів чи систем, що допомогли б таким категоріям населення користуватися своїми законними правами, не існує.

Також слід зауважити, що тоді, як є приклади успішної державно-громадської співпраці, відсутність ефективного координуючого органу національного рівня суттєво ускладнює можливості України щодо забезпечення ефективної інтегрованої національної протидії ВІЛ. Крім того, значних зусиль потребує зміцнення співпраці між міністерствами, підвищення ефективності регіональних координаційних рад та покращення комунікації й роботи з клієнтами у різних структурах сфери охорони здоров'я.

Також не отримало достатньої уваги в національних політиках і програмах у сфері ВІЛ питання гендерної рівності та насильство за гендерною ознакою, недостатньою є й спроможність урядових та громадських партнерів до недопущення й протидії насильству за гендерною ознакою. Надання комплексних послуг у сфері охорони здоров'я жертвам сексуального насильства не отримало детального викладу в законодавстві з питань ВІЛ, відсутні також клінічні протоколи й рекомендації щодо надання допомоги жертвам насильства за гендерною ознакою. Ці недоліки загострюються загальним браком обізнаності з гендерних питань і обмеженим розумінням як серед неурядових організацій, так і серед урядових структур того, як розробити програми, що враховували б гендерну специфіку.

У законодавчих і нормативних документах споживачі ін'єкційних наркотиків чітко визначені як одна із головних груп ризику, проте у наданні послуг не існує центрального органу, відповідального за організацію та виконання програм, орієнтованих на споживачів ін'єкційних наркотиків, включаючи догляд і підтримку для ВІЛ-позитивних споживачів ін'єкційних наркотиків. Дані щодо споживачів ін'єкційних наркотиків не визнані офіційно, тому не можуть офіційно використовуватись у ході планування та розподілу ресурсів. Крім того, останні зміни, внесені до нормативно-правових актів, що регулюють питання володіння чи зберігання наркотичних речовин, становлять загрозу зменшення ефективності програм обміну голочок і шприців.

Слід також зазначити, що законодавчій базі з питань замісної підтримувальної терапії бракує достатньої деталізації, включаючи протоколи про метадон у рідкій формі, а нормативно-правові акти різняться залежно від певного міністерства чи рівня, на якому вони видані. Послуги замісної підтримувальної терапії залишаються надзвичайно суперечливими в Україні як на політичному рівні, так і на рівні надання послуг, власне, й наявність таких послуг є неадекватною. Програми замісної підтримувальної терапії стикаються з неправомірними перешкодами та труднощами, які часто встановлюються місцевою владою чи правоохоронними органами. Глобальний Фонд з Боротьби зі СНІДом, туберкульозом та малярією й Агентство США з Міжнародного Розвитку залишаються єдиними джерелами фінансування замісної підтримувальної терапії, а значний бюрократичний тягар, що лягає на виконавців програм замісної підтримувальної терапії, робить такі програми досить непривабливими.

Крім того, щоб забезпечити доступ дітей до послуг у сфері протидії поширенню ВІЛ/СНІДу та гарантувати їх право на конфіденційність, інструкції та нормативно-правові акти щодо антиретровірусної терапії для дітей і підлітків у місцях тимчасового перебування потребують перегляду. Тоді як педіатри зі знанням англійської мови та доступом до Інтернету можуть звертатись до новітніх міжнародних рекомендацій щодо їх практики, численні лікарі без таких можливостей не мають змоги надавати послуги відповідно до міжнародних стандартів, поки діючі клінічні протоколи не пройшли оновлення.

Важливі прогалини залишаються у законодавчій та нормативній базі з питань соціального

захисту дітей і підлітків, особливо стосовно догляду дітей у спеціалізованих закладах. Діти, які живуть і працюють на вулиці, та «бездоглядні діти» не визначені як чітка категорія у законодавчій та нормативній базі, що ускладнює надання їм послуг. Крім того, у місцях тимчасового перебування не дозволяється надання медичної допомоги дітям, які не отримали офіційного визнання як «діти-сироти» чи «діти, позбавлені батьківського піклування». Припинення існування Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту та інших органів, що займалися виконанням програм соціального захисту, призвело до невизначеності щодо подальшої сфери відповідальності за такі програми.

Система ліцензування та акредитації закладів добровільного консультування й тестування на ВІЛ-інфекцію ще не запроваджена, що залишає неурядові організації, які надають такі послуги, уразливими до загрози закриття. Сьогоднішній юридичний статус мобільних клінік є невизначеним; нові нормативно-правові акти щодо надання послуг добровільного консультування й тестування на ВІЛ-інфекцію у мобільних клініках залишаються у формі проектів документів, подібно до інших двох ключових документів: новий протокол добровільного консультування й тестування на ВІЛ-інфекцію, який передбачає консультування та тестування з ініціативи медичного працівника, та наказ МОЗ України про забезпечення якості лабораторної діагностики.

Залишається поза сферою нормативно-правового регулювання і проблема з доступом до високоякісних та недорогих ліків. Наявна потреба в препаратах антиретровірусної терапії (далі – АРТ) не може бути забезпеченою через високу ціну медичних препаратів, а держава не скористалася всіма доступними можливостями щодо покращення доступу до високоякісних та недорогих генеричних препаратів. Розрахункові потреби в АРТ і відповідні цілі АРТ, викладені в Загальнодержавній програмі забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД, були переглянуті, щоб відповідати оновленим стандартам і клінічним протоколам, які передбачають раннє включення пацієнтів для проходження АРТ. Централізовані закупівлі та системи управління поставками складають суттєві перепони у забезпеченні високоякісних і фінансово ефективних послуг у сфері ВІЛ. Викликає сильне занепокоєння те, що медичні препарати

залишаються надто дорогими, а наявні потреби в АРТ неможливо задовольнити без зниження вартості АРТ та вдосконалення процесу розподілу ліків.

Також значною проблемою є те, що програми боротьби з ВІЛ працюють як окремі вертикальні програми і в більшості випадків за умов нестачі дійсної координації, співпраці та інтеграції послуг. Це часто призводить до втрати пацієнтів та недостатньої якості послуг. Не існує також єдиного процесу реєстрації смертельних випадків серед пацієнтів із ко-інфекцією ВІЛ / туберкульоз, що призводить до очевидного зростання смертності від СНІД.

У січні 2011 року вступили в силу зміни до Закону України «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини, та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» [6], який засновується на повазі до прав людини у сфері ВІЛ та СНІД, що є наріжним каменем національної відповіді на епідемію ВІЛ в Україні. Зміни, внесені у Закон у 2011 році, узгоджують українське законодавство в галузі ВІЛ/СНІДу з міжнародними стандартами громадського здоров'я, прийнятими практиками захисту соціальних та інших прав людини, а також істотно посилюють наявні програми та заходи, засновані на доказових даних та ефективні в багатьох країнах.

Цей Закон забезпечує державні гарантії щодо перелічених нижче ключових напрямів з метою зміцнення ефективної національної відповіді на епідемію ВІЛ/СНІДу в Україні:

- 1) послуги зі зниження шкоди, включаючи програми обміну голочок та шприців та замісної підтримуючої терапії для людей, які споживають ін'єкційні наркотики;
- 2) збереження конфіденційності ВІЛ-статусу для людей, які живуть з ВІЛ;
- 3) скасування обмежень на в'їзд, перебування та проживання в Україні для негромадян України, які живуть з ВІЛ;
- 4) пост-контактна профілактика для жертв сексуального насильства та надавачів послуг у сфері охорони здоров'я;
- 5) доступ до послуг, пов'язаних з ВІЛ, для підлітків незалежно від згоди батьків.

Зараз в Україні відбувається процес гармонізації та узгодження оновленого Закону України «Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунодефіциту (СНІД) та соціальний захист населення» з іншими нормативно-правовими актами.

Також варто згадати про підписання в лютому 2011 року Угоди про рамкове партнерство між урядом США та Кабінетом Міністрів України, яке визначає декілька цільових напрямів, які потребують на національному рівні виконання заходів у відповідь на епідемію ВІЛ/СНІДу в Україні.

Останні два документи стали значними кроками до гармонізації української нормативно-правової бази щодо протидії ВІЛ/СНІДу в Україні та відкрили нові можливості для розробки нових механізмів впровадження та виконання нормативних актів щодо ВІЛ/СНІДу.

Висновки і пропозиції. Таким чином, можна зробити висновок, що сучасна українська нормативно-правова база державно-громадської співпраці у сфері протидії поширенню ВІЛ/СНІДу в Україні відповідає основоположним міжнародним принципам і стандартам та є досить розгалуженою. Проте дослідження показало й ряд недоліків у нормативно-правовому забезпеченні окресленої сфери, а саме фрагментарність українського законодавства щодо захисту прав ВІЛ-позитивних осіб, несистемність правового поля у сфері охорони громадського здоров'я, а також наявність можливостей для умисного або неумисного порушення прав людей, яких торкнулась проблема ВІЛ.

На сьогодні існує потреба в подальшому удосконаленні нормативно-правового забезпечення державно-громадської співпраці у сфері протидії поширенню ВІЛ/СНІДу в Україні, якісних змінах у змісті законодавчих актів, загостренні уваги на соціальній спрямованості та підвищенні відповідальності, поглибленні міжгалузевої взаємодії, розширенні співпраці з організаціями громадянського суспільства і міжнародною спільнотою.

Перспективи подальших наукових досліджень в цьому напрямі пов'язані з подальшою класифікацією, періодизацією та систематизацією національної нормативно-правової бази з метою її подальшого розвитку.

Список використаної літератури:

1. Бордуніс Т. Судові прецеденти захисту прав людей, які живуть із ВІЛ/СНІДом / Т. Бордуніс // Виклик та подолання: ВІЛ/СНІД та права людини в Україні. – К., 2008. – С. 142.
2. Національна стратегія адвокації, комунікації та соціальної мобілізації для підтримки розробки та реалізації програм та заходів з подолання епідемії ВІЛ/СНІД в Україні на 2013–2017 роки, обговорена на загальних зборах ВБФ «Коаліція ВІЛ-сервісних організацій» 12–13 липня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.hiv.org.ua/.../Стратегія%20АКСМ_ВІЛ_23_07_2012_Кестер.doc.
3. Національна стратегія тристороннього співробітництва з протидії ВІЛ/СНІДу у сфері праці на 2012–2017 роки // Головна медична сестра . – 2013. – № 10. – С. 29–42.
4. Про благодійництво та благодійні організації : Закон України від 16 вересня 1997 року № 531/97-ВР // ВВР. – 1997. – № 46. – С. 292.
5. Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення : Закон України від 12 грудня 1991 року № 1972-XII.
6. Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення : Закон України від 23 грудня 2010 року № 2861-VI.
7. Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунodefіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ : Закон України від 12 грудня 1991 року № 1972-XII. Редакція від 5 грудня 2012 року, підстава № 5460-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5460-17>.
8. Про затвердження Загальнодержавної цільової соціальної програми протидії ВІЛ-інфекції / СНІДу на 2014–2018 роки : Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1708-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 48. – Ст. 2055.
9. Риторика та ризик. Порушення прав людини перешкоджає боротьбі України з ВІЛ/СНІДом // Звіт організації «Нагляд за правами людини» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hi-w.org/ukrainian/docs/2006/03/02/ukrain12735.htm>.
10. Рудий В. Законодавство України у сфері боротьби з ВІЛ/СНІДом: Сучасний стан і шляхи вдосконалення / В. Рудий. – К. : Сфера, 2004. – 187 с.
11. Сафін О. Актуальні проблеми реформування законодавства про ВІЛ і наркотики / О. Сафін // Практична психологія та соціальна робота. – 2007. – № 1. – С. 15.
12. Семигіна Т. Політика протидії епідемії ВІЛ/СНІДу в Україні: роль міжнародної допомоги: за матеріалами дослідження глобальних ініціатив у сфері ВІЛ/СНІДу в Україні / Т. Семигіна. – К. : Агентство Україна, 2009. – 144 с.
13. Семигіна Т. Політико-правові засади протидії соціально небезпечним хворобам / Т. Семигіна // Гілея: Науковий вісник : збірник наукових праць. – Вип. 36. – К., 2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_gum/Gileya/2010_36/Gileya36/P19_doc.pdf.

14. Сенюта І. Міжнародно-правові стандарти у сфері охорони здоров'я / І. Сенюта // Вісник Львів. ун-ту: Серія юридична. – 2004. – Вип. 40. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.LawSchool.lviv.ua/\(5\)](http://www.LawSchool.lviv.ua/(5)).
15. Скала П. Юридичні підстави для впровадження замісної терапії в Україні та шляхи вдосконалення чинної нормативної бази / П. Скала. – К., 2005. – 90 с.
16. Тараханіч О. Правові основи діяльності системи охорони здоров'я України / О. Тараханіч, Я. Радиш // Вісник УАДУ. – 2002. – № 2. – С. 191–199.
17. Толопило А. Соціально-правовая підтримка наркозависимых и ВИЧ-позитивных лиц / А. Толопило – Одесса, 2003. – 264 с.
18. Хожило І. Державна політика України у сфері профілактики ВІЛ/СНІДу: етапи формування, становлення та розвитку / І. Хожило // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2007. – № 4. – С. 210–214.
19. Якобчук А. Періодизація національної нормативно-правової бази з питань протидії ВІЛ/СНІДу / А. Якобчук // Вісник соціальної гігієни та організації охорони здоров'я України. – 2013. – № 1. – С. 35–37.
20. AIDS, HIV, and Health Care Workers: Some International Legislative. Legislative Perspectives / Fluss, Sev S., Zeegers, Dineke. 1989. 48. Ђ. 77 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?collection=journals&handle=hein.journals/mlr48&div=11&id=&page>.
21. Regulations № 6 // National Board of Health and Welfare International Digest of Health Legislation. – 1983. – Vol. 34(4). – P. 748.

Лучинская О. В. Нормативно-правовое обеспечение государственно-общественного сотрудничества в сфере противодействия распространению ВИЧ/СПИДа в Украине

В статье проведен анализ действующего национального законодательства за весь период существования эпидемии ВИЧ/СПИДа в Украине. Проанализированы особенности нормативно-правового обеспечения государственно-общественного сотрудничества в этой сфере и существующие проблемы в законодательстве. Предложены пути совершенствования нормативно-правовой базы государственно-общественного сотрудничества в сфере противодействия распространению ВИЧ/СПИДа.

Ключевые слова: *нормативно-правовая база, государственно-общественное сотрудничество, ВИЧ/СПИД.*

Luchynska O. V. Regulatory support for state and public cooperation in the sphere of combating the spread of HIV/AIDS in Ukraine

The article provides an analysis of national legislation for the entire period of the HIV/AIDS epidemic in Ukraine. The features of the normatively-legal support state-public cooperation in this area and the existing problems in the legislation. Ways of improving the regulatory-legal framework of state-public cooperation in combating the spread of HIV/AIDS.

Key words: *normatively-legal base, state-public cooperation, HIV/AIDS.*

УДК 351:[316.4:351.1]

Л. М. Мельничук

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ІНІЦІАТИВИ РАДИ ЄВРОПИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ШЛЯХИ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

У межах статті здійснений аналіз досвіду використання Радою Європи категорії соціального згуртування як системи орієнтирів для забезпечення соціального розвитку. Доведені правомірність і важливість впровадження цінностей та пріоритетів концепції соціального згуртування у сферу практичної реалізації соціальної політики, забезпечення соціального розвитку, у тому числі регіональних систем. На основі аналізу провідних програмних документів Ради Європи визначені основні напрями впровадження ключових ініціатив цієї організації у вітчизняну практику управління соціальними процесами.

Ключові слова: соціальний розвиток, соціальне згуртування, соціальна політика, управління соціальним розвитком, європейські стандарти.

Постановка проблеми. Надбанням останніх десятиліть стала поява концепцій, що мають на меті відповісти на виклики, які постали перед соціумом на межі двох тисячоліть, та сприяти забезпеченню добробуту й високої якості життя населення. До їх числа відноситься й концепція соціального згуртування, яка розглядається як сучасний тренд соціального розвитку та пріоритетний орієнтир політики, спрямованої на стирання соціально-економічних розділових ліній всередині соціумів з метою досягнення їх стійкого та гармонійного розвитку.

Для розвитку соціальної згуртованості як набору цілей і практичних дій в рамках проведення відповідної політики Рада Європи зробила більше, ніж будь-яка інша національна або міжнародна організація, трансформувавши її з концепції в політичний підхід. В основі його суті лежить доступність прав для всіх як невідмінна умова для формування згуртованого суспільства, як принцип, що сприяє визнанню гідності всіх людей незалежно від їх здатності самостійно задовольняти власні потреби. При цьому кожна держава, яка є членом Ради Європи (далі – РЄ), зобов'язана визнавати принцип забезпечення для кожної особи гарантій щодо здійснення її прав та основних свобод.

З огляду на те, що Україна, набувши членства в РЄ, взяла на себе низку зобов'язань у

сфері реформування законодавства на основі норм та стандартів РЄ, необхідним є вивчення досвіду цього європейського об'єднання у сфері соціального згуртування й, відповідно, забезпечення соціального розвитку, що й актуалізує тему дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження діяльності РЄ здійснюються у провідних науково-дослідних установах, наукових центрах та освітньо-наукових закладах, серед яких передусім слід назвати Інститут держави і права ім. В. Корецького НАН України, Інститут законодавства Верховної Ради України, Національну академію державного управління при Президентіві України та її регіональні утворення. Зокрема, накопичено багатий матеріал наукового та освітнього характеру, який присвячений політико-правовим проблемам діяльності РЄ, функціонуванню її інститутів, аналізу правової системи права РЄ, відповідності українського законодавства загальноєвропейським нормам, ролі РЄ у сучасному євроінтеграційному процесі, окремим аспектам взаємодії і співробітництва України та РЄ, механізм захисту прав та основних свобод людини, проблемам розвитку місцевого самоврядування та самостійності місцевих влад. Ці та інші питання виступають предметом наукових пошуків таких вітчизняних і зарубіжних правовиків та фахівців у

галузі державного, як М. Антонович, Е. Бредлі, С. Глотов, В. Горбатенко, В. Карташкін, Я. Кашуба, Г. Кенні, О. Киричук, Є. Лукашева, Я. Малик, В. Мармазов, С. Морган, О. Петроє, І. Піляєв, П. Рабинович, А. Тамм, Т. Хаммарберг, І. Чиж.

Водночас аналіз наявних досліджень переконливо засвідчує, що питання діяльності РЄ у сфері соціального згуртування залишаються поза увагою наукової спільноти. Їх фрагментарний розгляд можна віднайти лише в окремих публікаціях вітчизняних науковців (А. Колот [1]), що безпосередньо актуалізує тему та визначає цілі нашої роботи.

Мета статті. Головним завданням дослідження є аналіз досвіду використання Радою Європи категорії соціального згуртування як системи орієнтирів для забезпечення соціального розвитку та визначення на цій основі шляхів впровадження її ініціатив у вітчизняну практику управління соціальними процесами.

Вклад основного матеріалу. Досягнення РЄ у сфері соціального згуртування спираються на її правові документи та при цьому нерозривно пов'язані з фундаментальними завданнями її діяльності: реалізація прав людини, демократія та верховенство права.

Концепцію соціального згуртування було включено до політичної стратегії Ради Європи на другому Самміті глав держав та урядів (1997 р.). Вже у наступному році був створений Європейський комітет з питань соціального згуртування, до якого увійшли представники країн-членів Ради Європи. У складі Секретаріату Ради Європи діє Директорат з питань соціального згуртування, одним з основних завдань якого є постійне оновлення змісту соціального згуртування, його критеріїв та напрямів розвитку під впливом змін, що породжені глобальними викликами сьогодення. У 2000 р. була прийнята Стратегія соціального згуртування [2], яка не давала визначення соціального згуртування, але прагнула окреслити основні його фактори, такі як створення механізмів та інститутів, які перешкоджатимуть надмірній нерівності у доходах або різним формам дискримінації; забезпечення гідної та адекватно оплачуваної зайнятості; боротьба з бідністю та соціальною ізоляцією, передусім у сфері житла, охорони здоров'я, освіти і навчання, зайнятості, розподілу доходів і соціальних послуг; зміцнення системи соціального забезпечення; розробка політики для сімей, з особливим акцентом на дітях і людях похилого віку; співпраця з органа-

ми громадянського суспільства, зокрема профспілками, представниками роботодавців і громадських організацій.

Відповідно до визначених факторів Стратегією передбачені формування та впровадження політики соціального згуртування, яка має базуватися на чотирьох видах діяльності.

1. Встановлення стандартів і моніторинг застосування правових документів. Відправною точкою для Стратегії соціального згуртування РЄ є соціальні права. Увесь їх спектр захищено двома основоположними документами у цій сфері: Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод [3] й Європейською соціальною хартією (переглянутою) [4]. Той факт, що з усіх документів РЄ про соціальні права цей документ ратифікувала найбільша кількість країн-членів організації, свідчить про те, що він зачіпає ключові аспекти європейської соціальної моделі. Хартія містить статті, які стосуються переважно питань зайнятості, ринку праці, трудових відносин, водночас стосується й проблем освіти, житла, соціального забезпечення та охорони здоров'я. В основі Хартії лежить принцип неподільності усіх прав людини. Відсутність дискримінації зафіксована як всеохоплюючий принцип, що передбачає використання усіх прав без дискримінації за будь-якою ознакою. Аналіз підходу, прийнятого Хартією, демонструє зв'язок між соціальними правами та соціальним згуртуванням. Ці права представлені у вигляді обов'язків держави, тобто вона фіксує певні правові рамки, встановлює стандарти та висуває певні принципи процесу. Крім того, Хартією передбачено удосконалення стандартів з плином часу, встановлено певну процедуру, яка передбачає обов'язок урядів періодично виявляти нові зобов'язання. Таким чином, Хартія базується не на уніфікованій моделі, а на загальних цінностях – принципі гармонійного руху до спільного набору стандартів.

У розпорядженні РЄ існують й інші правові документи, які регулюють питання соціальних прав людини. Серед них важливе місце посідає Європейський кодекс соціального забезпечення (переглянутий) [5], який визначає норми системи соціального забезпечення та встановлює мінімальні рівні захисту у сфері медичного обслуговування, безробіття, старості, виробничих травм, сімейної допомоги, материнства, інвалідності, втрати годувальника тощо.

Стурбованість РЄ викликають й права окремих вразливих груп населення, підтвердженням

чого є прийняття низки конвенцій [6–8], а також декларацій та рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи.

2. Розробка політики. Одна справа узаконити соціальні права, зовсім інша – гарантувати, щоб усі верстви населення, в тому числі ті, які найбільше потребують захисту, ефективно користувалися своїми правами. Це вимагає різноманітних творчих стратегій та програм. З цієї причини велика частина роботи була спрямована на вивчення і порівняння національного досвіду з розробки та реалізації соціальної політики для виявлення кращої практики. Діяльність з розвитку політики мала здійснюватися переважно в таких областях: доступ до соціального захисту, доступ до житла, доступ до робочих місць, соціальна політика в місті, права і захист дітей, права і захист осіб похилого віку.

3. Проекти в державах-членах. Передбачалася перевірка результатів роботи з розробки політики шляхом впровадження пілотних проектів на місцевому рівні в державах-членах, співпраці з урядами держав-членів, спрямованої на застосування правових норм РЄ і надання їм рекомендацій з питань політики в соціальній сфері; розширення міжурядової роботи як способу реагування на невідкладні потреби в державах-членах; сприяння розробці конкретних локальних проектів в державах-членах, які відповідно до Стратегії соціального згуртування РЄ потенційно придатні для кредитних заявок до її Банку розвитку.

4. Дослідження та аналіз. Передбачалася розробка інструментів для оцінки прогресу в області соціального згуртування в державах-членах; організація та здійснення науково-дослідних проектів; співпраця з національними та міжнародними науково-дослідними інститутами та організаціями.

Перегляд Стратегії соціального згуртування датується березнем 2004 р., в рамках якого продовжено традицію РЄ й також використовуються підходи, засновані на правах людини та орієнтовані на побудову соціального згуртування як фундаменту реалізації цих прав. Переглянута Стратегія [9] в цілому зводиться до чотирьох ключових пріоритетів цього суспільного явища:

– визнання прав для всіх має супроводжуватися запровадженням програм, що спрямовані на стимулювання економічного зростання, добробуту для всіх і стійкого розвитку. Тобто підкреслюється необхідність не лише юридич-

ного визнання індивідуальних прав, але й здійснення відповідних програмних процесів перш за все у сфері соціального захисту, соціальних послуг, зайнятості, житла; інтегрування соціального виміру в економічне життя з акцентом на залежність стійкого розвитку від стійкого розвитку суспільства та навколишнього середовища, що в цілому потребує активних дій зацікавлених сторін;

– розвиток загальної відповідальності, прав і верховенства права, що забезпечується веденням демократичних переговорів. Тобто в Стратегії була закладена ідея про спільну відповідальність, яка поширюється на публічну та приватну сферу. У зв'язку з цим підкреслюється ключова, хоч і мінлива роль держави, органів влади й водночас виокремлюються інші соціальні актори, залучені у сферу соціального згуртування, та процеси їх взаємодії (діалог із соціальними партнерами, залучення неурядових організацій);

– активна реінтеграція вразливих груп населення, а не лише юридичне визначення їхніх прав. З підтримкою інклюзивного підходу підкреслюється важливість активної реінтеграції громадян та вразливих груп населення, особливо дітей, молоді, сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, мігрантів та етнічних меншин, людей з обмеженими можливостями, людей похилого віку. Такий тип «інтеграції завдяки демократії» не потребує відмови від різноманітності, а робить її важливим фактором в процесі визначення індивідуальних прав на громадській арені;

– акцент на те, що відповідальна реалізація публічних дій та консультації зацікавлених сторін позитивно впливають на цінності, які лежать в основі згуртованих суспільств. Тобто Стратегія розвиває соціальну відповідальність як етику. Вона посилається на «соціальні переваги співробітництва» в конкурентному ринковому світі. Відзначається також гостра необхідність відновлення почуття спільності, приналежності, відданості спільним цінностям. Консультації та спільне прийняття рішень визнається тими двома «демократичними компетенціями», які необхідні для забезпечення соціального згуртування в сучасному суспільстві.

Незважаючи на те, що в Переглянутій Стратегії були закладені основоположні принципи соціального згуртування, не менш принциповою є наявність чіткого набору програмних цілей, які відповідають сучасним та майбут-

нім умовам. Отже, поставала необхідність подальшої конкретизації деяких аспектів соціального згуртування відповідно до розробки та прийняття Нової Стратегії та План дій для соціального згуртування (2010 р.) [10], яка на сьогодні є провідним програмним документом у цій сфері.

Нова Стратегія уточнює визначення соціального згуртування, вкладаючи у його зміст здатність суспільства не лише забезпечити добробут всіх його членів шляхом мінімізації нерівності та уникнення маргіналізації, але й управляти відмінностями й розбіжностями, забезпечувати засоби досягнення добробуту для всіх.

Уточнення формулювання поняття соціального згуртування здійснюється також шляхом встановлення та визначення певних принципів та методів досягнення цілей. Зокрема, основними принципами, на яких базуються основні положення Стратегії, визначено реінвестування в соціальні права та згуртоване суспільство; побудову в Європі спільної та соціальної відповідальності; зміцнення представництва та демократичного прийняття рішень, розширення соціального діалогу та громадянської активності; побудову безпечного майбутнього для всіх.

Відповідно до перелічених принципів сформуовано План дій щодо соціального згуртування, окреслені основні завдання, які стоять перед державами-членами РЕ:

1) реінвестування в соціальні права та згуртоване суспільство передбачає передусім:

- розгляд питання про ратифікацію відповідних документів Ради Європи;

- створення необхідних умов для повного доступу всіх громадян до соціальних прав із забезпеченням додаткової підтримки тих, хто в несприятливому становищі, незалежно від їх соціально-економічного становища, статі чи етнічної приналежності, що передбачає необхідність виявлення і подолання наявних перешкод, ліквідації дискримінації і подвійних стандартів;

- впровадження ефективних заходів залучення всіх зацікавлених сторін, в тому числі самих громадян, до забезпечення довгострокової фінансової і якісної сталості соціальних прав;

- сприяння розвитку соціальних зв'язків, мереж і солідарності як інструменту для створення гідних робочих місць;

- сприяння стабільності сімей, їх благополуччя і незалежності, що є критичним для якості життя і профілактики зубожіння;

2) побудова в Європі спільної та соціальної відповідальності передбачає:

- створення умов для ефективного розподілу соціальної відповідальності між органами державної влади на всіх рівнях, громадянами та іншими зацікавленими сторонами;

- розширення прав і можливостей зацікавлених сторін, у тому числі громадянського суспільства та окремих громадян з різних верств населення, щоб зробити вибір для благополуччя всіх і діяти відповідно;

- забезпечення гарантій вироблення політичних цілей і прийняття рішень на прозорій основі за участю всіх громадян і зацікавлених сторін шляхом обговорення бачення і політичного змісту згуртованого суспільства;

- здійснення оцінки соціального прогресу з точки зору скорочення соціальної і економічної нерівності на додаток до оцінювання, заснованого тільки на економічних критеріях;

3) зміцнення представництва та демократичного прийняття рішень, розширення соціального діалогу та громадянської активності передбачають:

- заохочення громадян і спільнот до участі у формуванні та здійсненні державної політики, оцінки її результатів;

- гарантії відповідних і достатніх форм і структур представництва для заохочення участі всіх членів суспільства;

- забезпечення інтеграції конкретних груп громадян, особливо в ситуації вразливості, завдяки розробки недискримінаційних керівних принципів на рівні законодавства та його практичного втілення;

4) побудова безпечного майбутнього для всіх передбачає:

- забезпечення розвитку і виховання дітей в мирній обстановці;

- створення рівних можливостей усіх молодих людей передусім на ринку праці, забезпечення підтримки молоді в несприятливому становищі, особливо уразливих категорій та / чи асоціальної поведінки;

- розробка і впровадження політики для окремих осіб, особливо молодих жінок і чоловіків, для підтримки правильного балансу між професійним та приватним (сімейним) життям;

- визнання важливої ролі літніх громадян у суспільстві та забезпечення для них адекватного і стійкого пенсійного страхування й інших допоміжних послуг задля зміцнення солідарності між поколіннями;

– посилення уваги до стійкості систем соціального забезпечення, сприяння адекватності та доступності соціальних пільг;

– забезпечення підтримки сім'ї, оскільки саме в родині закладаються основи соціального згуртування, формується впевненість у майбутньому, будуються і виробляються життєздатні життєві проекти.

Особливістю розглянутого програмного документа є визначена методологія впровадження Плану дій, яка базується на поєднанні двох підходів, двох протилежно спрямованих процесів: «зверху вниз» і «знизу вгору». Підхід «зверху вниз» заснований на правових і політичних актах, розроблених Радою Європи, (Європейської соціальної хартії, Європейського кодексу соціального забезпечення, рекомендацій Комітету міністрів, резолюцій Парламентської Асамблеї тощо); підхід «знизу вгору» передбачає формування спільної соціальної відповідальності, діалогу та бачення майбутнього спочатку на місцевому рівні і лише потім на регіональному, національному та європейському.

Програмні документи соціального згуртування, що схвалені Радою Європи, дали поштовх до вдосконалення соціальної політики, яку найбільш активно проводять країни Європейського Союзу.

Висновки і пропозиції. Таким чином, вивчення доробку Ради Європи у сфері соціального розвитку дає вагомий підстави для висновку про важливість втілення цінностей і пріоритетів концепції соціального згуртування у сферу практичної реалізації вітчизняної політики забезпечення соціального розвитку, в тому числі регіональних систем. Досвід РЄ переконливо демонструє ряд переваг означеної концепції, оскільки вона:

– має всеохоплюючий характер, що означає, з одного боку, наявність потенціалу для поєднання цілого ряду сфер політики, з іншого – спільну діяльність усіх зацікавлених сторін та забезпечення балансу між ними;

– сприяє пошуку нових майданчиків для консультацій та координації, визначення сфер відповідальності індивіда та колективу, наведення мостів поверх наявних розділових ліній як між верствами населення, так і між регіонами країни;

– безпосередньо стосується як активної участі громадян у демократичних процесах, так і прийняття рішень державними органами усіх управлінських рівнів з урахуванням широких інтересів громадськості.

Тобто в цілому вона є втіленням соціальних цілей та передбачає широке коло соціальних відносин, зв'язків та противаг як основи для формування оптимального суспільства.

Аналіз провідних програмних документів РЄ засвідчує, що, незважаючи на наскрізний характер соціального згуртування, його основні аспекти мають пронизувати перш за все «класичний пакет» напрямів соціальної політики, який повинен залишатися відкритим. Зокрема, переорієнтації з урахуванням означеної концепції, а також основних глобальних викликів та змін потребує політика у галузі праці і зайнятості, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти й професійної підготовки та житлова політика.

Крім того, важливим фактором соціального згуртування має виступати регіональна політика задля скорочення територіальної нерівності та диспропорцій, забезпечення «соціальної регенерації» проблемних регіонів. Вагомим доповненням до цього повинна бути політика формування активного та інтегрованого суспільства, що передбачає передусім сприяння залученню громадян у демократичні процеси, розширення соціального діалогу та налагодження громадянського діалогу.

При цьому недостатня наукова розробленість проблеми створює простір для подальшого здійснення наукових розвідок, які, на наш погляд, мають бути спрямовані на дослідження питань впровадження європейських підходів у вітчизняну практику забезпечення соціального розвитку, а також здійснення її аналізу у контексті відповідності міжнародним стандартам.

Список використаної літератури:

1. Колот А. Соціальна згуртованість як доктрина забезпечення стійкості розвитку суспільства в умовах глобальних викликів / А. Колот // Україна: аспекти праці. – 2009. – № 7. – С. 11–19.
2. Strategy for Social Cohesion: by the European Committee for Social Cohesion (2000) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies>.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
4. Європейська соціальна хартія (переглянута) від 3 травня 1996 р. № 163 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_062.
5. Європейський кодекс соціального забезпечення (переглянутий) від 6 листопада 1990 р.

- № 139 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_651.
6. Європейська конвенція про здійснення прав дітей від 25 січня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_135.
7. Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів від 24 листопада 1977 р. № 93 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_307.
8. Рамкова конвенція про захист національних меншин від 1 лютого 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_055.
9. Revised strategy for Social Cohesion: by the Committee of Ministers of the Council of Europe (2004) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy_en.pdf.
10. New Strategy and Council of Europe Action Plan for Social Cohesion, [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Conf2011/ActionPlan_en.pdf.
-

Мельничук Л. М. Инициативы Совета Европы в сфере обеспечения социального развития: пути внедрения в Украине

В рамках статті здійснено аналіз досвіду використання Радою Європи категорії соціального сплочення в якості системи орієнтирів для забезпечення соціального розвитку. Доведено правомірність і важливість впровадження цінностей і пріоритетів концепції соціального сплочення в сферу практичної реалізації соціальної політики, забезпечення соціального розвитку, в тому числі регіональних систем. На основі аналізу провідних програмних документів Ради Європи визначено основні напрями впровадження ключових ініціатив цієї організації в національну практику управління соціальними процесами.

Ключевые слова: *соціальне розвиток, соціальне сплочення, соціальна політика, управління соціальним розвитком, європейські стандарти.*

Melnychuk L. M. Initiatives by the Council of Europe in support of social development: directions of implementation in Ukraine

In the article there is analyzed the experience of using by the Council of Europe the category of social cohesion in capacity of a system of guidelines for social development support. There is proved the legitimacy and importance of implementation of values and priorities of the concept of social cohesion into the sphere of practical realization of domestic social policy, ensuring of social development, including regional systems. Pursuant to the analysis of leading program documents of the Council of Europe there are identified the priority areas of implementation of the key initiatives of this organization into the domestic practice of social process management.

Key words: *social development, social cohesion, social policy, management of social development, European standards.*

УДК 351:796/799

С. В. Нікітенкокандидат історичних наук,
лідер молодіжної медійної громадської організації «Міст»**ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВІ ПІДВАЛИНИ ФУНКЦІОНУВАННЯ
ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ В УКРАЇНІ**

Розглянуті теоретико-правові підвалини функціонування фізичної культури і спорту в Україні. Відзначено, що кардинальні соціально-економічні та політичні перетворення в нашій країні вимагають розробки нових підходів до вирішення проблем оптимізації функціонування системи фізичної культури і спорту. У цьому процесі важливе місце відводиться переосмисленню ролі й місця держави, державного управління, а також місцевого самоврядування. Науково-теоретичні, методологічні, структурно-функціональні, організаційно-змістові, нормативно-правові основи функціонування та концептуальні засади вдосконалення системи державного управління в Україні розкриті в наукових працях В.Б. Авер'янова, В.Д. Бакуменка, М.В. Гамана, І.Л. Гасюка, В.Б. Дзюндзюка, В.Ю. Керецмана, М.А. Латиніна, В.Я. Малиновського, І.В. Шевчука та інших вчених.

Ключові слова: фізична культура, спорт, право, теорія.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження обумовлена значенням фізичної культури і спорту в сучасному світі, оскільки очевидно є важливість цієї діяльності для громадянина, держави і суспільства загалом. Необхідно мати на увазі, що найвищою цінністю є людина, її здоров'я, свобода, честь, різнобічний та гармонічний розвиток. Кардинальні соціально-економічні та політичні перетворення в нашій країні вимагають розробки нових підходів до вирішення проблем оптимізації функціонування системи фізичної культури і спорту. При цьому важливе значення має переосмислення ролі й місця держави, державного управління, а також місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичні, методологічні, структурно-функціональні, організаційно-змістові, нормативно-правові основи функціонування та концептуальні засади вдосконалення системи державного управління в Україні розкриті в наукових працях В.Б. Авер'янова [1], В.Д. Бакуменка [2], М.В. Гамана [3], І.Л. Гасюка [4; 5], В.Б. Дзюндзюка [6], В.Ю. Керецмана [7], М.А. Латиніна [8], В.Я. Малиновського [9], І.В. Шевчука [10] та інших вчених.

Мета статті. Метою дослідження є визначення ролі та місця держави, засад її політики в сфері фізичної культури і спорту, постановка і вирішення на базі теоретичного осмислення чинного законодавства таких проблем, як сут-

ність, зміст і форма спортивного права, його місце як галузі права в системі юриспруденції. Предметом дослідження виступає діяльність держави в сфері фізичної культури і спорту, процеси формування і подальшого розвитку спортивного права як самостійної галузі права.

Виклад основного матеріалу. Як й інші сфери людської діяльності, фізична культура і спорт потребують теоретичного оформлення і правового супроводу, які надають всій системі фізичного виховання оптимальну керованість, цілеспрямованість; створюють умови для розробки довготривалої програми розвитку цієї системи; визначають стабільність ресурсного забезпечення системи фізичного виховання загалом і на цьому ґрунті удосконалення форм і методів керівництва. Як особливий предмет правового регулювання фізичне виховання врегульовано законодавчими і підзаконними актами різної юридичної дії. При цьому серед правових інститутів галузі спортивного права вважаємо за доцільне виділити загальні, галузеві, підгалузеві й функціональні. Формою діяльності правових інститутів виступають окремі акти представницьких органів і органів державного управління, правила й інструкції.

Відповідно до чинного законодавства держава регулює відносини у сфері фізичної культури і спорту шляхом формування державної політики, створення спеціальних державних органів та умов їх функціонування, гарантування права

громадян на заняття фізичною культурою і спортом; надання пріоритетів відповідним напрямкам фізичної культури та спорту вищих досягнень. Правовими нормами визначені організація роботи з фізичної культури і спорту серед населення (масового фізичного виховання, проведення учбово-тренувальних занять, спортивних змагань тощо), спорту високих досягнень, правове становище органів управління, регламентація діяльності спортивних організацій. Все це створює юридичну базу механізмів керівництва, що разом з колегіальними рішеннями громадських організацій забезпечує оптимальний розвиток фізичної культури і спорту в нашій державі. І.В. Шевчук погоджується з визначенням І.Л. Гасюка того, що поняття «механізм державного управління фізичною культурою і спортом на регіональному рівні» необхідно трактувати як системну діяльність регіональних органів державної влади шляхом застосування сукупності методів, засобів, важелів впливу із дотриманням наріжних принципів управлінської діяльності відповідно до функцій та владних повноважень [10, с. 248].

У процесі теоретично-правового врегулювання питань функціонування фізичної культури і спорту в Україні важливе місце відводиться понятійному апарату в цій сфері. Г.М. Соловійов визначає поняття «фізична культура» як галузь загальної культури й історії людства, соціальний феномен, що є історично визнаним рівнем матеріальних, духовних, науково-теоретичних і практичних досягнень суспільства, отриманих у процесі специфічної діяльності системи фізичного виховання й спорту, освіти і науки й інтегрованих у культуру способу життя й психофізичне здоров'я суспільства [11, с. 110]. У свою чергу, Л.П. Матвеев розглядає поняття «фізична культура» в діяльнісному, предметно-ціннісному аспектах (культура як сукупність матеріальних і духовних цінностей), а також в результативному контексті (культура як результат втілення її цінностей в самій людині) [12, с. 10]. Для вирішення теоретичних і практичних завдань, пов'язаних з правовим врегулюванням сфери фізичної культури і спорту, розвитку спортивного права як галузі вітчизняного права необхідні подальші дослідження. Це пов'язано з тим, що значне коло праць, присвячених цій проблемі, написані в умовах інших політичних та соціально-економічних умов. Виходячи із зазначеного, маємо констатувати, що в науковій літературі ще не знайшло відображення значне коло нових аспектів теорії спортивного права.

Результатом діяльності держави у сфері фізичної культури є фізична підготовка та рівень досконалості рухових навиків, спортивні досягнення, моральний, етичний, інтелектуальний розвиток. Фізичну культуру можемо розглядати як особливий вид культурної діяльності, результати якої корисні для суспільства й особистості в соціальному житті, в системі освіти і виховання, у сфері організації праці, повсякденного життя, здорового відпочинку. Фізична культура проявляє свої виховні, освітні, оздоровчі функції. Мета занять різноманітними видами масового спорту – зміцнити здоров'я, покращити фізичний розвиток, сприяти активному відпочинку. Це пов'язано з необхідністю підвищити функціональні можливості систем організму, корегувати фізичний розвиток, підвищити загальну і професійну працездатність, оволодіти життєво необхідними вміннями і навиками, корисно провести відпочинок, досягнути фізичної досконалості.

Осередком системи законодавства про фізичну культуру і спорт в Україні є правові норми, нормативні приписи, що виступають як первинний елемент системи правового регулювання й встановлюють мету, завдання, принципи і соціальні функції фізичної культури і спорту, права; компетенція органів управління, адміністрації й посадових осіб установ і організацій фізичного виховання і спорту. Таким чином, фізичне виховання виступає складною комплексною системою правового врегулювання, що потребує сукупності нормативно-правових актів і організаційних форм управління. В умовах ринкових відносин інтереси фізкультурно-спортивного руху невідкладно потребують максимального підвищення ініціативи і підприємливості. При цьому зростає значення чіткої організації масовою фізичною культурою.

Особливості юридичної природи спортивних правовідносин визначаються тим, що фізкультура і спорт містять в собі й виконують низку функцій, а саме: економічну, ідеологічну, підготовку молоді до служби у війську, культурно-розважальну, виховну. Залежно від цього організаційні відносини в сфері фізичної культури і спорту набувають характеру економічних, соціально-культурних, ідеологічних та інших відносин. Крім того, фізична культура і спорт мають яскраво виражений оздоровчий характер. Маємо підкреслити, що державна політика й державне регулювання невід'ємні одне від одного, тому взаємопов'язані між собою. За своїм масштабом впливу політика держави охоплює всі сфери життя суспільства,

в тому числі фізичну культуру і спорт. Тут також проявляється подвійний характер державного управління. З одного боку, державне регулювання фізичної культури і спорту виконує соціально-політичні функції, наповнюється політичним змістом, а з іншого – носить організаційний характер і має практичну направленість. По суті, державне регулювання фізичної культури і спорту виступає практичною реалізацією в житті політики держави в цій царині.

В умовах війни і економічної кризи необхідно насамперед забезпечити раціональне управління державним майном. Тому необхідно створити повний реєстр власності, що продовжує залишатися у держави. Це, як правило, об'єкти, які забезпечують навчально-тренувальний процес, проведення спортивних заходів, науково-методичний супровід підготовки збірних команд країни. Дослідження практики управління фізичною культурою і спортом та спеціальних робіт, присвячених дослідженню проблем підготовки фахівців для спорту, дає підстави зробити висновок про те, що сформована на сьогодні система фізкультурно-спортивної освіти не в змозі створити організаційні, науково-методичні, правові, матеріально-технічні й соціально-побутові умови для розкриття та творчого розвитку цього потенціалу. Це обумовлює те, що як суб'єкти системи (в особі професорсько-викладацького складу, наукових співробітників, навчально-допоміжного персоналу), так і особи, що навчаються, не мають можливості для найбільш повної реалізації своїх професійних запитів і задоволення потреб. В умовах кризи і нестабільності у владних структурах відбуваються процеси, які свідчать про значне зменшення ваги державного управління. Тобто на зміну надмірній централізації прийшла майже повна некерованість.

І.Л. Гасюк звернув увагу на ту обставину, що в наукових працях із державного управління також вирізняють такі принципи: загальні (принципи системності, об'єктивності, саморегулювання, зворотного зв'язку, оптимальності, інформаційної достатності, демократизму, гласності, змагальності, стимулювання); часткові – принципи, що застосовуються в різних підсистемах чи суспільних сферах; організаційно-технологічні (принципи єдиноначальний, поєднання державного, регіонального й місцевого управління, конкретності, розподілу праці, скалярний, ієрархії, єдності розпорядництва, делегування повноважень, діапазону повнова-

жень); загальносистемні, структурні, спеціалізовані; за критерієм змісту, характером і обсягом впливу функцій державного управління поділяють на загальні і спеціальні; залежно від спрямованості й місця впливу функції державного управління поділяють на внутрішні та зовнішні; загальносистемні, структурні, спеціалізовані (принципи державної служби, роботи з персоналом управління, інформаційного забезпечення державного управління, діяльності органів виконавчої влади, прийняття управлінських рішень) [5, с. 278–279].

Ще одним важливим концептуальним завданням є вдосконалення умов міжгалузевого накопичення фінансових ресурсів з метою організації занять фізичною культурою окремих категорій населення і створення механізмів, що сприятимуть формуванню спортивної інфраструктури, оплати витрат на окремі спортивні заходи, підготовки фахівців спортивного профілю. В сучасних соціально-економічних реаліях будівництво спортивних споруд та їх реконструкція повинні здійснюватися не тільки за рахунок бюджетних коштів, але й шляхом залучення коштів вітчизняних і закордонних інвесторів. Адресного і ефективного використання бюджетних коштів на соціальні потреби можливо досягнути перш за все на рівні місцевого самоврядування, яке повинно мати кошти на ці витрати в консолідованому бюджеті. Важливим напрямом удосконалення механізму управління і фінансування підготовки професійних спортсменів є створення регіональних центрів спортивної підготовки.

Висновки і пропозиції. Нам видається достатньо важливим і актуальним подальше вдосконалення правової бази, яка б стимулювала роботодавців направляти кошти на підтримання і зміцнення фізичного здоров'я трудящих. Менеджмент підприємств повинен бути економічно зацікавленим в зниженні рівня професійних захворювань. Такий підхід обов'язково приведе до зміни джерел фінансування фізичної культури і спорту, а взаємодія з державними органами управління буде носити системний характер, що дасть змогу забезпечити реалізацію принципів прозорості та ефективності витрат.

Змушені констатувати, що практика застосування законів виявила надлишкову декларативність, суттєві недоліки і прогалини в числі норм, які регулюють правовідносини у сфері фізичної культури та спорту, протиріччя з іншими законодавчими нормами, в тому числі конституційними. Специфічні функції фізкультури та спорту часто регулюються підзаконними, адміністра-

тивними та іншими нормативними і регламентуючими актами та документами, цільовими програмами, освітніми стандартами, учбовими планами тощо. Не в повному обсязі вирішені теоретичні підвалини формування державної політики щодо розвитку фізичної культури і спорту в Україні.

Список використаної літератури:

1. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні / В.Б. Авер'янов. – К. : Ін Юре, 1997. – 48 с.
2. Теоретичні засади державного управління : [навч. посібн.] / [В.Д. Бакуменко, Л.М. Усаченко, О.В. Червяков]. – К. : Інтерсервіс, 2013. – 174 с.
3. Гаман М.В. Державне регулювання інноваційного розвитку України : [монографія] / М.В. Гаман. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 388 с.
4. Гасюк І.Л. Теоретичне обґрунтування принципів оптимізації державного управління розвитком фізичної культури і спорту / І.Л. Гасюк // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2010. – № 1 (3). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/ejournals/Patp/2010_1/10gilfks.pdf.
5. Гасюк І.Л. Теоретичне обґрунтування складових моделі організаційної структури державного управління фізичною культурою і спортом / І.Л. Гасюк // Університетські наукові записки. – 2010. – № 4 (36). – С. 276–281.
6. Дзюндзюк В.Б. Ефективність діяльності публічних організацій / В.Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2003. – 420 с.
7. Керцман В.Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти / В.Ю. Керцман. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 188 с.
8. Латинін М.А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : [моногр.] / М.А. Латинін. – Х. : Вид-во ХарПІНАДУ «Магістр», 2006. – 350 с.
9. Малиновський В.Я. Державне управління : [навч. посібн.] / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
10. Шевчук І.В. Методологічні аспекти державного управління фізичною культурою і спортом на регіональному рівні / І.В. Шевчук // Науковий вісник Академії муніципального управління. Сер. «Управління». – 2014. – Вип. 3. – С. 243–251.
11. Солов'єв Г.М. Генезис становлення сучасного цілеполагання по фізической культурі в системі освіти / Г.М. Солов'єв // Теорія і практика фізической культури. – 2003. – № 8. – С. 109–113.
12. Матвеев Л.П. Теорія і методика фізической культури. Введення в предмет : [учеб. для высш. спец. физкульт. учеб. заведений] / Л.П. Матвеев. – 4-е изд., стер. – СПб. : Лань ; Омега, 2004. – 320 с.

Никитенко С. В. Теоретико-правовые основы функционирования физической культуры и спорта в Украине

Рассмотрены теоретико-правовые основы функционирования физической культуры и спорта в Украине. Отмечено, что кардинальные социально-экономические и политические преобразования в нашей стране требуют разработки новых решений проблемы оптимизации функционирования системы физической культуры и спорта. В этом процессе важное место отводится переосмыслению роли и места государства, государственного управления, а также местного самоуправления. Научно-теоретические, методологические, структурно-функциональные, организационные, нормативно-правовые основы функционирования и концептуальные формы системы государственного управления в Украине раскрыты в научных работах В.Б. Аверьянова, В.Д. Бакуменка, М.В. Гамана, И.Л. Гасюка, В.Б. Дзюндзюка, В.Ю. Керецмана, М.А. Латынина, В.Я. Малиновского, И.В. Шевчука и других ученых.

Ключевые слова: *физическая культура, спорт, право, теория.*

Nikitenko S. V. Theoretical and legal fundamentals of functioning of physical training and sports in Ukraine

The functioning of physical training and sports in Ukraine has been examined. It has been noted that the fundamental socioeconomic and political transformations in our country require the development of new approaches to the solution of problems of optimization of functioning of system of physical training and sports. The re-thinking of the role of state, public administration and local government holds pride of place in this process. The scientific-theoretical, methodological, structural and functional, organizational and conceptual, legal and regulatory fundamentals of functioning and conceptual basis of improvement of public administration in Ukraine are revealed in the scientific works of V.B. Averianov, V.D. Bakumenko, N.V. Haman, I.L. Gasiuk, V.B. Dziundziuk, V.Y. Keretsman, M.A. Latynin, V.Y. Malinovskyi, I.V. Shevchuk and others scientists.

Key words: *physical education, sports, law, theory.*

Н. П. Овчар

аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України

АСПЕКТИ МОДЕЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ УПРАВЛІННЯ РЕГУЛЯТОРНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ

У статті проаналізовані умови опису процесів державного регулювання у сфері господарювання. Розроблена математична модель регуляторної діяльності за досліджуваним напрямом. З'ясовані підходи до виявлення параметрів управління та чинників, що створюють проблемні ситуації. Запропонована модель дає змогу визначити можливості досягнення заданих кінцевих результатів державного регулювання.

Ключові слова: державне регулювання, регуляторна діяльність, сфера господарювання, організаційна система, процес управління, моделювання.

Постановка проблеми. Сучасний етап становлення ринкових відносин у сфері господарювання в Україні змушує регуляторні органи постійно приймати відповідні акти в різних умовах. Так, в умовах фінансової та політичної нестабільності як господарська, так і регуляторна сфери пов'язані з різними проблемними ситуаціями, результатом яких може стати низька результативність системи державного управління діяльності господарювання. Тому здійснення регуляторної діяльності є складним комплексним завданням, яке вимагає організації суб'єктно-об'єктної взаємодії різного роду, проведення обґрунтувань та глибоких досліджень на основі методології моделювання.

Дослідження за обраною темою пов'язане з важливими науковими та практичними завданнями, які виконані за планом науково-дослідних робіт Національної академії державного управління при Президентові України за темою «Механізми державного управління функціональною спроможністю кадрового потенціалу органів державної влади й органів місцевого самоврядування в сфері організації надання якісних публічних послуг: теоретичне та методологічне їх забезпечення», в межах якої розроблені засади наукового супроводу здійснення регуляторної діяльності у сфері господарювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Огляд наукових джерел свідчить про те, що моделювання процесу управління організаційними системами в державному управлінні є складним науковим завданням [1]. Зараз для організаційних систем в державному управлінні розроблені

чи вербальні моделі вироблення управляючих впливів, чи математичні моделі, побудовані на основі методів теорії прийняття рішень і здійснення вибору формалізованих альтернатив [2; 3; 4]. При цьому в створених на основі цих моделей системах підтримки і прийняття рішення переважно формуються тільки пропозиції, як і раніше, істотна роль відводиться особі, яка приймає рішення, що вимагає для їх практичного застосування наявності підготовлених фахівців. Це викликано тим, що завдання управління організаційними системами відноситься до класу багатопараметричних і слабо формалізованих завдань, що ускладнює можливість формального отримання оптимальних рішень [5]. При цьому найбільша складність полягає у формалізованому описі як самих процесів, що протікають в цих системах, так і керуючих впливів, необхідних для управління об'єктами системи.

Аналіз вищезгаданих досліджень показує, що складність у формалізації не дає змогу застосовувати в організаційних системах регуляторної діяльності у сфері господарювання стандартні технології математичного моделювання її процесів і тим самим створювати бази моделей для систем формування, підтримки і прийняття регуляторних актів, що дають змогу виробляти ефективні керуючі дії в складних умовах здійснення державного регулювання.

Мета статті. Головною метою роботи є з'ясування умов і визначення підходів до моделювання процесів регуляторної діяльності у сфері господарювання на основі аналізу вирішення цього завдання шляхом застосування систем-

ного підходу, що дає змогу перенести методи опису процесів управління в технічних системах на системи соціального характеру.

Виклад основного матеріалу. Бурхливий розвиток модельних методів, що відбувається особливо інтенсивно в останні десятиліття, призвів до формування низки специфічних понять, уявлень і прийомів, пов'язаних з побудовою, аналізом і використанням моделей різних класів. Сьогодні є всі підстави говорити про моделювання та модельні методи як про самостійний напрям як в державному регулюванні, так і в державному управлінні взагалі, сфера застосування яких простирається від теорії пізнання до вирішення суто практичних управлінських питань [6, с. 43]. Підвищений інтерес до модельної проблематики обумовлений тією роллю, яку методи моделювання, особливо математичного, набули в сучасних дослідженнях [7, с. 255].

У постановці завдання управління організаційною системою регуляторної діяльності у сфері господарювання ця діяльність розглядалась як процес цілеспрямованої зміни параметрів означеної системи, структури або властивостей на підставі аналізу інформації про її стан з метою досягнення оптимального функціонування (досягнення інтегрального показника результативності) при умовах, що змінюються. В цьому випадку процес управління можна уявити як замкнутий інформаційний контур, що поєднує такі складові: об'єкт управління, підсистема контролю (ідентифікації), підсистема вироблення та здійснення керуючого впливу на систему регуляторної діяльності у сфері господарювання.

Аналіз такого контуру управління показує, що для вироблення керуючого впливу необхідно здійснювати розпізнавання характеристик об'єкта державного регулювання з урахуванням збудованих впливів, викликаних зміною його внутрішнього і зовнішнього середовища [8, с. 187]. У процесі ідентифікації повинні визначитися значення функції відхилення результатів діяльності об'єкта від еталонних вимог, після чого має здійснюватися оцінка результативності регуляторної діяльності стосовно впливу на керований об'єкт. На підставі отриманої оцінки виробляється оптимальна стратегія управління організаційною системою регуляторної діяльності з метою досягнення екстремуму показника результативності. При такому підході вироблення керуючого впливу полягатиме у зміні структури або параметрів об'єкта державного регулювання у процесі регуляторної діяльності

в бік оптимального відповідно до певної стратегії. З наведеного аналізу випливає, що управління організаційною системою регуляторної діяльності є адаптивним процесом.

Для математичного моделювання процесу керуючого впливу перш за все необхідно здійснити формальний опис структури об'єкта державного регулювання, його параметрів (ознак) і процесу регуляторної діяльності. При розробці математичних моделей найбільш складним є вибір системи вихідних даних, тобто параметрів і змінних, що описують досліджувані об'єкти, оскільки ці величини повинні бути вимірними. Інакше кількісний аналіз буде нездійсненним [5, с. 312].

Зараз в рамках теорії прийняття рішення розроблені методи оцінювання параметрів об'єктів управління в організаційних системах. До цих методів належать методи класифікацій, ранжирування, переваг, бального (експертного) оцінювання та ряд інших [9, с. 79]. Однак властиві цим методам класифікаційні та порядкові шкали вимірювання відносяться до якісних шкал чи до шкал результативності і не допускають застосування більшості математичних операцій, що ускладнює їх застосування для математичного моделювання. Крім того, регуляторна діяльність у сфері господарювання як об'єкт управління досягла такого рівня складності, що в багатьох випадках прийняття обґрунтованих проектів регуляторних актів і здійснення їх впровадження стають неможливими без кількісного аналізу параметрів. У свою чергу, кількісний аналіз передбачає використання адекватних математичних моделей досить високого рівня складності. Таким чином, параметри керованих об'єктів державного регулювання і здійснюваний на них керуючий вплив у процесі регуляторної діяльності необхідно оцінювати кількісно.

Для формального завдання кількісної шкали можна скористатись системою [10, с. 104] з заданим відношенням множини елементів (характеристик, ознак) об'єкта державного регулювання та множини співвідношень між елементами та їх характеристиками (перший варіант).

З метою спрощення аналізу організаційної системи в роботі [9, с. 79] пропонується розглядати систему з числовими відношеннями множини дійсних чисел та множини відношень між числами (другий варіант).

У зв'язку з тим, що система за другим варіантом є гомеоморфною відносно системи за першим варіантом, завдання вимірювання в управлінні організаційною системою регуляторної діяльності мож-

на сформулювати таким чином: «Перший варіант опису заданий, і необхідно знайти другий варіант опису». Для вирішення цього завдання введемо поняття кількісної шкали як сукупності емпіричної системи, числової системи і відображення, яке називатимемо виміром, таким, що співвідношення між елементами має місце тоді і тільки тоді, коли має місце співвідношення між числами, що відображають елементи на числовій осі. В цьому випадку кількісне значення вимірюваного параметра є функціоналом, складовими якого є відображення й елементи [9, с. 91].

Системний аналіз об'єктів державного регулювання і управління організаційними системами регуляторної діяльності дав змогу встановити, що до найбільш об'єктивних кількісних шкал вимірювання параметрів цих об'єктів відносяться час і величина ресурсів, необхідних для реалізації цільових настанов. Дійсно, для виконання будь-якого завдання організаційної системи регуляторної діяльності необхідно враховувати, з одного боку, ресурси, а з іншого – час. Отже, кількісні зміни вимірюваного параметра, що відбуваються в керованих об'єктах організаційної системи, можна описати і виміряти у вигляді змін часу і кількості витрачених ресурсів, в тому числі і трудових ресурсів, пов'язаних із залученням персоналу до виконання цих змін. Адекватність цього твердження базується на тому, що будь-який управлінський вплив на об'єкт управління організаційної системи можна представити у вигляді сукупної кількості всіх видів ресурсів, необхідних для вирішення цього завдання, і мінімального часу, необхідного для досягнення цільової діяльності [9, с. 52].

Вимірювання часу, необхідного для керуючого впливу і виконання завдань, не викликає труднощів, тому зупинимось на вимірі кількості ресурсів. Вирішення цього завдання пропонується здійснювати методом функціонально-вартісного аналізу [7, с. 255], який дає змогу визначити витрати на всі функції управління і операції, що виконуються системою, у вигляді вартісного еквівалента. Таким чином, кількісне значення вимірюваного параметра в досліджуваному об'єкті має функціональну залежність від двох координат, а саме від вартості ресурсів і від часу.

На підставі практики управлінської діяльності в організаційних системах управління регуляторною діяльністю зробимо допущення, яке полягає в тому, що пара числових елементів, які характеризують ресурси і час, належить гільбертовому простору, утвореному ортогональними вектор-функціями ресурсів і часу, та має встанов-

лену норму [5, с. 93]. Тоді функціонал, складовими якого є відображення і елементи, є лінійним виразом, рівним скалярному добутку фіксованого елемента ресурсів на поточний елемент часу.

Обмеження означеного функціоналу визначаються тим, що вони не були вказані в нульових значеннях ресурсів і часу. Дійсно, в тому випадку, коли час або кількість ресурсів дорівнюють нулю, неможливо виконати завдання державного регулювання, а керуючий вплив, що має такі чисельні параметри, в свою чергу, буде нереалізованим.

Для того, щоб цей кількісний параметр можна було використовувати в математичних моделях, що описують процеси організаційного управління процесами регуляторної діяльності у сфері господарювання, він повинен забезпечувати зручність обчислень. Оскільки найбільш простим поданням таких математичних моделей є матричне уявлення, то для забезпечення зручності обчислень параметрів регуляторної діяльності представимо його у вигляді комплексного числа, причому одна його координата, наприклад, вартість ресурсів, представлятиме реальне значення, а інша координата, наприклад, час, уявне значення, або навпаки. Це дасть змогу легко обчислювати необхідний керуючий вплив за допомогою відомих матричних перетворень.

Отже, після того, як визначений і формалізований кількісно параметр, що описує керовані об'єкти організаційної системи державного регулювання з врахуванням особливостей регуляторної діяльності у сфері господарювання, можна безпосередньо приступати до моделювання процесу вироблення керуючого впливу. З цією метою проводиться дослідження структури об'єкта державного регулювання і взаємодії його параметрів з внутрішнім і зовнішнім середовищем системи. Як методи дослідження можна використати методи функціонального, факторного і кореляційного аналізу організаційних систем [5, с. 62–70].

Структурно процес діяльності більшості організаційних систем регуляторної діяльності у сфері господарювання можна представити у вигляді сукупності паралельних об'єктів, що здійснюють певну обробку вхідних факторів (параметрів) за допомогою керуючих впливів, які формуються суб'єктом управління. Отже, цей процес можна описати математичною моделлю на основі лінійних алгебраїчних рівнянь.

Нехай є певна кількість об'єктів (наприклад, напрямів чи завдань, які підлягають державно-

му регулюванню), кожен з яких визначається набором ознак (факторів), причому, як правило, факторів більше, ніж завдань. Виділятимемо окремо значення кожної ознаки (параметра) для кожного об'єкта, тоді вихідна інформація може бути представлена у вигляді таблиці, яка має вигляд матриці. Ця таблиця містить певну кількість рядків (за числом об'єктів) і кількість стовпців (за числом ознак). Кожен рядок таблиці відповідає одному з об'єктів, а кожен стовпець – одній з ознак або параметрів.

Проведений аналіз показав, що за основу математичної моделі процесу діяльності організаційної системи регуляторної діяльності у сфері господарювання слід взяти центроїдний метод факторного аналізу [11, с. 46–61]. Цей метод дає змогу представити параметри кожного об'єкта у вигляді сукупності деякого числа загальних найбільш важливих факторів і ряду характерних чинників, що створюють проблемні ситуації, які також можна вважати факторами необхідності реалізації засобів антикризового управління. При цьому вважається, що кожен найбільш важливий позитивний фактор має істотне значення для аналізу всіх параметрів, тобто цей важливий фактор є загальним для всіх параметрів кожного об'єкта державного регулювання. Водночас зміни в характерному проблемному факторі впливають на значення тільки відповідного параметра об'єкта. Таким чином, характерний проблемний фактор відображає ту специфіку параметра об'єкта державного регулювання, яка не може бути виражена через загальні фактори. Виходячи з припущення про лінійність зв'язку параметрів об'єктів державного регулювання з чинниками, що впливають на них в процесі регуляторної діяльності, можна відповідним чином пов'язати параметр керуючого впливу на регуляторну діяльність, а також числа і факторні навантаження з оцінюванням ступеня впливу характерного проблемного фактора на кількісний результуючий параметр здійснення державного регулювання.

Загальні чинники державного регулювання у сфері господарювання в моделі можна вважати незалежними стандартизованими показниками, розподіленими за нормальним законом; характерні проблемні фактори в процесі регуляторної діяльності розглядають як некорельовані стандартизовані показники, що залежать від загальних факторів і організації регуляторної діяльності. Вихідні ознаки також вважаються

стандартизованими змінними з нормальним розподілом. Методи визначення факторних навантажень широко описані в сучасній літературі з факторного аналізу і не викликають труднощів [5, с. 169; 10, с. 88].

Аналіз моделі, описаної системою рівнянь, показує, що вона є системою лінійних рівнянь з такою ж кількістю невідомих значень параметрів керуючого впливу на регуляторну діяльність у сфері господарювання. Для знаходження однозначного і стійкого вирішення цієї системи рівнянь зробимо ряд припущень. По-перше, значення вихідних параметрів керованих об'єктів регуляторної діяльності у сфері господарювання відомі апріорі, оскільки вони, як правило, встановлюються (задаються) інструкціями, що регламентують і нормують реалізацію завдань системи регуляторної діяльності. По-друге, кількісне значення характерних чинників, що породжують проблемні ситуації, може бути отримано шляхом експертної обробки (оцінки) статистичних вимірювань на практиці. По-третьє, рішення системи рівнянь будемо для зручності здійснювати матричним способом.

Отже, підставляючи у вираз вектор заданих значень вихідних параметрів, враховуючи аналіз регуляторної діяльності, можна зробити висновок, що оптимальна вагова обробка сукупності вхідних факторів буде досягатися тоді, коли вектор керуючих впливів обчислюється за формулою Вінера – Хопфа залежно від зворотної кореляційної матриці факторного впливу [11, с. 214].

Описані вирази мають представляти собою не що інше, як математичну модель процесу вироблення керуючого впливу для керованих об'єктів організаційних систем регуляторної діяльності у сфері господарювання. При цьому управлінський вплив має відобразитись в інструкції для регуляторного органу, який опікується питаннями розвитку сфери господарювання, виражену кількісно у вигляді вимог до регуляторної діяльності, спрямованої на скорочення інтервалу часу здійснення такої діяльності і заощадження сукупності ресурсів, необхідних для досягнення цільової діяльності організаційної системи державного регулювання.

Аналіз математичної моделі показав, що здійснення визначеного керуючого впливу приведе до того, що посиляться значення найбільш важливих факторів на досягнення заданих кінцевих результатів і державного регулювання і процесу регуляторної діяльності у його складі,

а вплив характерних проблемних факторів буде частково або повністю компенсовано. Якщо при цьому аналіз чинників впливу і обчислення керуючого впливу виробляти з деяким кроком за часом, то розроблена математична модель дасть змогу здійснювати адаптивне управління процесами цільової регуляторної діяльності у сфері господарювання.

Висновки і пропозиції. Поставлене наукове завдання вирішено, при цьому визначені підходи до формалізованого опису параметрів керованих об'єктів організаційних систем державного регулювання, розроблена концептуальна математична модель процесу регуляторної діяльності у сфері господарювання та формування управляючих впливів. Представлений в роботі підхід має велику практичну значимість, оскільки досить просто реалізується в реальному масштабі часу на сучасних засобах обчислювальної техніки, тому може бути покладений в основу розробки бази моделей для системи інформаційної підтримки і прийняття регуляторних актів у сфері господарювання.

У подальшому доцільно дослідити умови використання розробленого підходу до моделювання при вирішенні завдань державного регулювання у сфері господарювання на різних рівнях управління.

Список використаної літератури:

1. Дегтяр А.О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : [монографія] / А.О. Дегтяр. – Х. : Магістр, 2004. – 224 с.

2. Кальниш Ю.Г. Політична аналітика в державному управлінні: теоретико-методологічні засади : [монографія] / Ю. Г. Кальниш. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 272 с.
3. Карамішев Д.В. Сутність методів державного прогнозування соціально-економічного розвитку в умовах інноваційних перетворень суспільства / Д.В. Карамішев, А.О. Дегтяр // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2006. – № 3. – С. 48–52.
4. Сурмін Ю.П. Аналітика державного управління: сутність і тенденції розвитку / Ю. П. Сурмін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua>.
5. Мишин В.М. Исследование систем управления / В.М. Мишин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 527 с.
6. Антошко Т.Р. Інсайдерська та аутсайдерська складові сучасного корпоративного управління: системний підхід / Т.Р. Антошко // Економіка та держава. – 2009. – № 1 (73). – С. 41–44.
7. Економічний аналіз : [навч. посібник] / за ред. Ф.Ф. Бутинця. – Житомир : ПП «Рута», 2003. – 680 с.
8. Ларин А.А. Теоретические основы управления. Автоматизация управленческой деятельности / А.А. Ларин – М. : ВА РВСН, 2000. – 351 с.
9. Аверченков В.И. Системы организационного управления : [учеб. пособие] / В.И. Аверченков, В.В. Ерохин. – 3-е изд., стереотип. – М. : ФЛИНТА, 2011. – 208 с.
10. Новиков Д.А. Теория управления организационными системами / Д.А. Новиков. – М. : МПСИ, 2005. – 584 с.
11. Янковой А.Г. Многомерный статистический анализ в системе STATISTICA / А.Г. Янковой. – О. : Оптимум, 2001. – 325 с.

Овчар Н. П. Аспекты моделирования процессов управления регуляторной деятельностью в сфере хозяйствования

В статье проанализированы условия описания процессов государственного регулирования в сфере хозяйствования. Разработана математическая модель регуляторной деятельности по исследуемому направлению. Выявлены подходы к выявлению параметров управления и факторов, создающих проблемные ситуации. Предложенная модель позволяет определить возможности достижения заданных конечных результатов государственного регулирования.

Ключевые слова: государственное регулирование, регуляторная деятельность, сфера хозяйствования, организационная система, процесс управления, моделирование.

Ovchar N. P. Aspects of modeling processes management regulatory activity in economic activity

The article analyzes the conditions describe the processes of state regulation in the field of management. The mathematical model of regulatory activity studied direction. It was found several approaches to control parameters and factors that create problematic situations. The proposed model to determine the possibility of achieving the set outcomes of government regulation.

Key words: government regulation, regulatory activities, scope of economic activity, organizational system, process management, modeling.

О. В. Проніна

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету

СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена розгляду наявного стану, проблем розвитку села та зайнятості населення у сільській місцевості. Запропоновані шляхи удосконалення інституційного забезпечення соціально-економічного розвитку сільських територій в Україні.

Ключові слова: сільські території, регіональна політика, зайнятість, соціальна сфера, сталий розвиток, державна політика.

Постановка проблеми. Одним із найважливіших напрямів державної політики, спрямованої на підвищення життєвого рівня населення, є забезпечення функціонування та розвитку сільських територій, що передбачає їх соціально-економічне зростання, збільшення об'єму виробництва сільськогосподарської продукції, підвищення ефективності ведення сільського господарства, раціональне використання земель та ресурсів, досягнення максимальної зайнятості сільського населення і підвищення його добробуту. Обезлюднення сіл, занепад соціальної та виробничої інфраструктур, зростання бідності та безробіття сільських мешканців є важливою підставою для розроблення сучасної системної аграрної політики сприяння розвитку сільських територій. Ринкові перетворення в економіці та зміни у формах власності, криза, що затяглася, викликали спад виробництва й погіршення якості життя сільського населення. Обумовлені цими й іншими факторами зміни на селі створюють принципово нову ситуацію, що спричиняє необхідність об'єктивного наукового осмислення процесів, які відбуваються, і вироблення заходів, спрямованих на розвиток економіки й соціальної сфери села.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сільське господарство й надалі залишається головною сферою діяльності на селі, тому закономірним є посилений інтерес науковців і практиків до теоретичних проблем розроблення механізму регулювання соціальної сфери та її структурних елементів в умовах становлення ринкових відносин. Це пов'язане з тим, що розвиток аграрного сектора економіки забезпечує розв'язання складних соціально-економічних

проблем села. Теоретичним, методологічним і практичним питанням розвитку соціальної сфери та сільських територій присвячені дослідження О. Бородіної, В. Збарського, О. Крисального, В. Месель-Веселяка, О. Онищенко, М. Орлатого, І. Прокопи, П. Саблука, Л. Шепотько, В. Юрчишина, К. Якуби та інших вчених і практиків. Однак відповідно до сучасних умов, коли відбувається реформування традиційних форм господарювання, створюються нові організаційно-виробничі структури, формується приватний сектор товаровиробників, значна кількість положень вимагає подальшого вивчення.

Мета статті. Соціально-економічна ситуація України вимагає якнайшвидшого виходу з системної кризи та розв'язання соціальних проблем українського суспільства, основу яких складають піднесення рівня та якості життя населення країни, в тому числі сільських територій, підвищення його загального добробуту та збагачення духовно-моральними цінностями.

Занепад сільських територій призвів до зниження рівня життя сільського населення, часткової його деградації та зубожіння, зменшення обсягів сільськогосподарського виробництва, низького рівня дохідності аграрних товаровиробників, зменшення кількості об'єктів соціальної інфраструктури села, відсутності фінансової підтримки дрібних агроформувань, адміністративних перешкод в залученні інвестицій для розвитку села [1, с. 59–67].

Стратегічні орієнтири умов і дій щодо розвитку сільських територій подаються в прийнятих законах, цільових програмах, директивних розпорядженнях міністерств і відомств. Але більшість державних і регіональних програм,

пов'язаних з розвитком сільських територій, мають переважно декларативний характер або не забезпечуються необхідними фінансовими ресурсами, що ускладнює, а подекуди і цілком унеможлиблює їхнє виконання. Це, зокрема, стосується Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року, Концепції загальнодержавної програми сталого розвитку сільських територій до 2020 року, Концепції розвитку села та формування самодостатніх територіальних громад на період до 2015 року [4].

Виклад основного матеріалу. В соціально-економічному житті України сільські території посідають особливе місце. На них проживає третина населення нашої держави і припадає 90% її площі. Але на сьогодні проблема невідповідності рівня розвитку українського аграрного сектору та сільських територій загалом світовому рівню й стандартам країн ЄС поки що залишається нерозв'язаною. Все це зумовлює необхідність пошуку адекватних інструментів підвищення ефективності функціонування аграрного сектору на основі забезпечення сталого розвитку сільських територій.

Останнім часом поняття «сільські території» широко використовується у науковій літературі, проте у визначенні їх сутності та змісту поки що переважає вузькоспеціалізований підхід, а саме «сільські території». Отже, сільська територія – це:

- економіко-екологічна категорія, регіонально-територіальне утворення зі специфічними природно-кліматичними, соціально-економічними умовами, де економічно і екологічно збалансовані та енергетично взаємопов'язані різні ресурси (природні, трудові, матеріальні, енергетичні, інформаційні, фінансові тощо) з метою створення сукупного суспільного продукту конкретної території та повноцінного життєвого середовища для сучасного і майбутніх поколінь [4, с. 68–71];

- сільська місцевість конкретних природно-економічних, адміністративно-територіальних частин країни;

- ресурсна база для сільського господарства;

- двокомпонентне поняття, що віддзеркалює властивості емпіричного об'єкта, має значну кількість ознак із складною внутрішньою структурою;

- сукупність виробничо-господарських, політичних, соціальних, природних складників, що

підпорядковуються органам місцевого самоврядування, органам державної влади, та регулятивному впливу територіальних громад, бізнесу та громадськості;

- фізична територія, в межах якої існують і розвиваються представники рослинного, тваринного світу і людина як біосоціальна істота;

- руральна (сільська) частина території, розміщена у просторі.

Сільські території – це не тільки просторовий базис виробництва, а й природне середовище та місце життєдіяльності людей. Саме тому від людини, її культурно-освітнього рівня, професійної підготовки, політичної активності, навичок, вмотивованості, бажання та вміння працювати і господарювати залежить ефективність використання території.

Проблеми в сільській місцевості негативно впливають на розвиток сільських територій, обмежують можливості формування та використання соціально-економічного потенціалу села, приводять до виникнення проблем у сільськогосподарському виробництві та супроводжуються руйнацією традиційного укладу сільського життя [3, с. 152–160].

До найважливіших системних проблем, що гальмують розвиток сільських територій, слід віднести:

- економічні проблеми (зокрема, це переважно монофункціональність аграрного сектору, застарілі методи господарювання на селі, нарощування структурних диспропорцій сільськогосподарського виробництва, низький рівень матеріально-технічної бази);

- соціальні проблеми (погіршення демографічної ситуації в сільській місцевості та відмирання сіл, низький рівень якості життя сільського населення, високий рівень безробіття, значна трудова міграція сільського населення, занепад соціальної інфраструктури);

- екологічні проблеми (погіршення екологічної ситуації, деградація ґрунтів, поширення ерозійних процесів).

Причинами, що зумовлюють гальмування процесу реалізації концепції сталого розвитку сільської місцевості, є недостатнє фінансування розвитку сільських територій, слабкий розвиток інституту місцевого самоврядування, відсутність ефективних механізмів здійснення програм сталого сільського розвитку.

Важливими етапами в пошуку ефективних механізмів сприяння сталому розвитку сільських територій є визначення вузлових про-

блем розвитку й напрацювання необхідних заходів соціально-економічного, правового й адміністративного характеру, які б дали змогу вивести сільські території на якісно новий рівень розвитку, комплексно вирішити економічні, соціальні й екологічні проблеми сільської місцевості при обов'язковій умові збереження природно-ресурсного й культурного потенціалу сільських територій [5, с. 50–59].

Відповідно, основними напрямками вирішення окреслених проблем в розрізі складових сталого розвитку сільських територій є такі:

1) економічна складова. В цьому напрямі пріоритетними задачами повинні стати диверсифікація сільської економіки, насамперед за рахунок розвитку нетрадиційних видів діяльності на селі, технологічне оновлення галузей аграрного сектору, розвиток інформаційно-консультативного забезпечення сільськогосподарських товаровиробників, підтримка малого і середнього підприємництва на селі, що, в свою чергу, дасть змогу підвищити конкурентоспроможність сільського господарства й рівень зайнятості сільського населення;

2) соціальна складова. Пріоритетними задачами повинні стати подолання негативних демографічних процесів в сільській місцевості, покращення соціального середовища проживання населення в сільській місцевості, зокрема необхідним є відновлення соціальної, інженерної й транспортної інфраструктури, створення позитивного відношення до сільського образу життя;

3) екологічна складова. В рамках цього складника виділяють раціональне використання агроприродних ресурсів, захист навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки агропромислового виробництва, розвиток рекреаційного потенціалу сільських територій, оптимізацію землекористування, створення умов для впровадження сучасних екобезпечних технологій, розвиток органічного виробництва, що вимагає удосконалення нормативно-правової бази, адміністративних і економічних методів управління.

Державна політика сталого розвитку сільських територій має включати систему правових, економічних і організаційних заходів, спрямованих на підвищення рівня і якості життя населення в сільській місцевості, підвищення ефективності сільського господарства й раціональне використання природних ресурсів. Отже, особливої уваги потребує вдосконалення

таких складових механізму реалізації політики сталого розвитку сільських територій:

1) нормативно-правове забезпечення. Державне регулювання сталого розвитку сільських територій потребує відповідної нормативно-правової бази, спрямованої на розв'язання соціальних, економічних і екологічних проблем сільських територій);

2) фінансове забезпечення. Розширення доступу до субсидованих кредитів на розвиток альтернативних видів діяльності в сільській місцевості, створення системи грантового заохочення ініціатив сільських громад з благоустрою сільських поселень, збереження місцевого культурного й історичного надбання;

3) наукове і кадрове забезпечення. Поглиблення наукових досліджень сталого розвитку сільських територій, реалізація освітніх програм у сфері сталого розвитку сільських територій для фахівців фермерських господарств і сільських жителів;

4) інформаційне забезпечення. Підвищення доступу до статистичної інформації й проведення додаткових статистичних обстежень.

Відповідно, реалізація концепції сталого розвитку сільських територій дасть змогу не лише вирішити найбільш нагальні економічні й соціальні проблеми українського села, але й зробити дієві кроки у відтворенні природних ресурсів і охорони навколишнього середовища.

В умовах децентралізації розширюються можливості розвитку сільських територій. Децентралізація – процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління. Децентралізація – це система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації. Таким чином, децентралізація для сільських територій передбачає процес розширення й зміцнення їх прав та повноважень при одночасному звуженні прав і повноважень відповідних центральних органів управління з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації місцевих інтересів.

Серед очікуваних наслідків, що зумовлюють тенденцію передачі більшого обсягу повноважень та відповідальності сільським громадам, можна виділити такі: ефективніший місцевий розвиток і впровадження демократії та захист прав громадян [2]. Слід відзначити той факт,

що найвизначнішим наслідком зміцнення місцевого самоврядування є те, що підвищується ефективність державного управління в цілому. Коли громадяни довіряють територіальним представникам влади й більш активно залучаються до покращення стану справ у своїх громадах, їхнє ставлення до держави також змінюється на краще. Таким чином, хоча обсяг повноважень центрального уряду внаслідок децентралізації може звужуватися, легітимність держави в цілому зміцнюється. Тому децентралізацію можна розглядати як спосіб, від застосування якого виграють усі рівні влади й сільські громади одночасно.

Переваги децентралізації для розвитку сільських територій полягають у тому, що рішення про суспільні витрати приймаються на місцевому рівні, що відповідає місцевим потребам населення, тому такі витрати в більшій мірі відображатимуть потреби в місцевих послугах, аніж прийняті на центральному рівні рішення. Ще одним результатом цього є те, що громадяни демонструють більше бажання платити за послуги, які відповідають їхнім пріоритетам, особливо якщо вони були залучені до процесу прийняття рішень щодо надання послуг.

У багатьох країнах одним із основних мотивів децентралізації є кращі перспективи місцевого розвитку. Це в повній мірі стосується й України. Розвиток сільських територій, звичайно, можливий і без децентралізації, але перевага органів місцевого самоврядування в більш ефективному управлінні, про що йшлося раніше, сприяє покращенню місцевих проектів розвитку. Місцеве самоврядування може усунути інституційні та юридичні перешкоди й заохочує інноваційні форми вирішення місцевих проблем. Заходи з розвитку за участю громадян дають змогу планувати діяльність відповідно до специфічних потреб місцевого населення.

Світовий досвід свідчить про те, що переважно громадяни готові робити свій внесок у місцеві проекти розвитку, коли вони можуть брати участь у прийнятті рішень і відчувають, що проект покращує конкретні умови проживання. Дозволяючи місцевим громадам визначати, як потрібно планувати ту чи іншу програму розвитку, органи місцевого самоврядування цим самим зміцнюють їхні почуття власності та відповідальності за проект. Це також створює персональну зацікавленість конкретного громадянина в успішному завершенні програми. Тому громадяни витратять більше часу та ресурсів

на досягнення цілей проекту, що, у свою чергу, допоможе досягти кращих результатів, аніж у випадку, коли рішення про заходи програми приймаються далеким центральним урядом.

Органи місцевого самоврядування можуть зробити розвиток більш сталим шляхом безпосереднього залучення громадян до реалізації проектів. Зацікавлені сторони, що є «власниками» проекту, візьмуть на себе відповідальність за утримання проекту. Можливість брати участь у плануванні проектів розвитку на ранніх стадіях, у свою чергу, заохочує місцеве населення належним чином контролювати й захищати результати проектів.

Останні події в Україні свідчать про те, що люди в місцевих громадах готові об'єднуватися й брати на себе ініціативи розвитку. Це є відображенням нового стилю поведінки громадян, відмінного від минулого. Такі нові реалії виникли в результаті численних національних та міжнародних зусиль з розвитку громад, які в значній мірі вплинули на процес сільського розвитку. Подібні тенденції розвитку відбуваються завдяки методу, який називається «соціальна мобілізація».

У ході процесу люди організуються навколо мети (потреба розвитку), яка є життєво необхідною, пов'язаною з покращенням умов життя, створює нові можливості для майбутнього покоління. Метою можуть бути питна вода, виробництво та збереження енергії, зниження рівня бідності, мікрофінансування, здоров'я та санітарія, переробка відходів, якісна освіта тощо. Соціальна мобілізація – це зміна свідомості людей у такий спосіб, що вони стають готовими до нових форм соціалізації та поведінки.

Це динамічний процес залучення потенціалу та бажання людей допомогти самим собі спільними діями. Соціальна мобілізація залучає всі сегменти суспільства (чоловіків, жінок, молодь, бідних, багатих, приватний сектор, місцеві органи влади, організації громадянського суспільства, освітні заклади) у формі партнерства заради досягнення спільної мети й приводить до уповноваження громади в процесі місцевого розвитку [2].

Висновки і пропозиції. Результат функціонування агропромислового сектора залежить від того, як спрацює у цьому відношенні кожна окремо взята сільська територія та їх сукупність. Причинами, що зумовлюють гальмування процесу реалізації концепції сталого розвитку сільської місцевості, є недостатнє фінансування розвитку

сільських територій, слабкий розвиток інституту місцевого самоврядування, відсутність ефективних механізмів здійснення програм сталого сільського розвитку. Нині стрімко зростає попит на екологічно безпечну продукцію, рекреаційні послуги зеленого туризму. Таким чином відкриваються ширші можливості для диверсифікації економіки села в рамках формування єдиної системи «виробництво екологічно безпечної продукції – зелений туризм – збереження природи й ландшафтів – збереження самотності селян та українського села».

Сучасний розвиток економіки полягає у впровадженні в сільський простір також нових функцій, не пов'язаних із сільським господарством. Головною метою багатофункціонального розвитку сільських територій є незмінне поліпшення умов життя, праці й відпочинку селянських родин, надання несільськогосподарських послуг. Рушійною силою може бути модернізація або побудова нової соціальної та виробничої інфраструктур на селі, що буде сприяти розвитку несільськогосподарської діяльності на сільських територіях при одночасному розширенні зайнятості місцевого населення. Акцентування традиційним селом нових, неаграрних функцій буде сприяти зниженню безробіття, а також розвитку підприємництва. Завданнями місцевої влади й центральних державних органів є створення сприятливих умов для розвитку

різних форм малого й середнього підприємництва. Подальші дослідження будуть спрямовані на визначення ролі органів місцевого самоврядування у вирішенні питань громади та розвитку села в Україні.

Список використаної літератури:

1. Бородіна О. Сільський розвиток в Україні: проблеми становлення / О. Бородіна, І. Прокопа // Економіка України. – 2009. – № 5 (570). – С. 59–67.
2. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : [навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування]. – К. : ПРООН/МПВСР, 2007. – 269 с.
3. Збарський В. Соціальна інфраструктура села як фактор відтворення робочої сили / В. Збарський // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2010. – Вип. 154. – Ч. 1. – С. 152–160.
4. Концепція загальнодержавної програми сталого розвитку сільських територій до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ligazakon.ua>.
5. Прокопа І. Сільські території України: дослідження і регулювання розвитку / І. Прокопа // Економіка України. – 2007. – № 6. – С. 50–59.
6. Славов В. Економіко-енергетична система сталого розвитку сільських територій / В. Славов, О. Коваленко // Вісник аграрної науки. – 2007. – № 9. – С. 68–71.

Пронина О. В. Состояние, проблемы и перспективы развития сельских территорий в Украине

Статья посвящена рассмотрению существующего состояния, проблем развития села и занятости населения в сельской местности. Предложены пути совершенствования институционального обеспечения социально-экономического развития сельских территорий в Украине.

Ключевые слова: сельские территории, региональная политика, занятость, социальная сфера, устойчивое развитие, государственная политика.

Pronina O. V. State, problems and prospects of development of rural areas in Ukraine

The article deals with the current situation, the problems of rural development and employment in rural areas. Ways of improving the institutional support socio-economic development of rural areas in Ukraine.

Key words: rural development, regional policy, employment, social affairs, sustainable development, public policy.

С. І. Рудовська

аспірант кафедри політичної аналітики та прогнозування
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕФОРМ В УКРАЇНІ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ

У статті автор досліджує думку громадськості щодо ефективності реформ, впроваджених у 2014–2015 роках урядом України, на основі результатів соціологічних досліджень, проведених незалежними аналітичними центрами. Доведено, що участь громадськості в реформуванні суспільно важливих сфер громади є складовою успішності реформ та необхідною умовою публічної політики. Проаналізований стан взаємодії органів публічного управління та громадськості в контексті проведення реформ.

Ключові слова: публічне управління, реформа, громадська думка, взаємодія органів публічного управління та громадськості.

Постановка проблеми. У сучасний період суспільних трансформацій, Україна стала на шлях євроінтеграційних перетворень після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (далі – Угода про асоціацію). У зв'язку з цим реформування багатьох сфер діяльності суспільства є актуальним та нагальним й потребує узгодження цих змін із громадськістю, що є необхідною складовою демократизації цього процесу. Модель державного управління, яка була націлена на державний інтерес, має змінюватися на модель публічного управління, яка націлена на інтереси «публіки», тобто суспільства.

Відмінність державної політики від публічної полягає у механізмах її вироблення. Публічна політика заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін, це політика органів публічного управління, яка спрямована на досягнення суспільно значимих цілей та вирішення суспільно важливих задач. А державна політика, скоріше, зорієнтована на забезпечення «державного інтересу», «корпоративного інтересу» або «приватного інтересу» [1, с. 191].

За 2014–2015 роки органами публічної влади було проведено ряд реформ, вплив яких став відчутним в українському суспільстві. Низка незалежних аналітичних центрів у 2015 році провела соціологічні дослідження, аналізуючи думку суспільства щодо ефективності проведення реформ в Україні. Такі опитування проводилися Міжнародним центром перспектив-

них досліджень (далі – МЦПД), Українським центром економічних та політичних досліджень ім. А. Разумкова (далі – Центр Разумкова) та Фондом «Демократичні ініціативи» ім. І. Кучеріва (далі – Фонд «Демократичні ініціативи») у всіх регіонах України, окрім Криму та територій Луганської та Донецької областей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми необхідності реформування досліджували такі вітчизняні науковці, як С. Степанов (питання реформування судової системи), Р. Трагнюк (реформування функцій прокуратури), В. Стрілець та М. Лалакулич (реформування податкової системи), Л. Нікітенко, І. Цурканова, І. Дробуш, О. Суцова (питання децентралізації та місцевого самоврядування в Україні). Проблеми публічної політики та управління, розвитку громадянського суспільства та взаємодії влади з громадськістю на вітчизняному просторі досліджують С. Телешун, С. Ситник, О. Пухкал, І. Рейтерович, Ю. Сурмін, О. Крутій. Серед іноземних вчених, які займаються проблемами публічного управління та політики, є такі: К. Абу Асі, К. Беглер, Л. Фолк, Д. Фіоріно, Б. Харі, С. Джершенсон. Проблемами громадянської та політичної компетентності займаються Р. Даль, Х. Мюнклер, В. Шахрай, Л. Снігур, Ю. Ірхін.

Мета статті. У науковій розвідці проводиться аналіз громадської думки щодо ефективності реформ 2014–2015 років за результатами соціологічних досліджень, проведеними декількома незалежними аналітичними центрами.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні влада констатує факт необхідності впровадження ряду реформ та внесення змін до законодавства відповідно до Угоди про асоціацію (політична частина підписана 21 березня 2014 року, економічна частина – 27 червня 2014 року), що дасть можливість змінити вектор стосунків між Україною та країнами ЄС від партнерства і співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції [2].

Стосовно поняття реформи, то згідно з Українським юридичним термінологічним словником слово «реформа» (від лат. «перетворюю», «поліпшую», «роблю кращим») означає перетворення, зміну, перевлаштування якої-небудь сторони суспільного життя (порядків, інститутів, установ), що не знищує основ наявної соціальної структури; в політичній практиці і політичній теорії реформою зазвичай називають більш-менш прогресивне перетворення, відомий крок до кращого [3].

Успішність будь-якої реформи залежить від комплексу таких складових, як політична воля, кваліфіковані експерти, команда виконавців-однотимців, підтримка з боку громадської думки. Відсутність однієї з них зводить нанівець будь-які реформи. У цьому контексті важливе місце посідає формування громадської думки, тобто гласність щодо характеру впроваджуваних реформ [4, с. 384].

За 2014–2015 роки за даними Національної ради реформ сьогодні в Україні розпочато впровадження 17 реформ та пов'язаних з ними програм. Найбільш високий рівень сприйняття нових реформ та програм з боку громадськості належить реформі системи національної безпеки та оборони (59%), програмі просування інтересів України у Світі (52%), реформі правоохоронної системи (44%). Приблизно третина суспільства підтримує реформу децентралізації (35%), програму енергозалежності та реформу енергетики (29%) та податкову реформу (28%). Інші реформи мають приблизно чверть підтримки, а це реформа державних закупівель та реформа освіти (по 26% кожна), конституційна реформа (25%), реформа фінансового сектору (25%), реформа державного управління та дерегуляції та розвитку підприємництва (по 24% кожна) та реформа сільського господарства (22%). Найменший рівень сприйняття показали реформа системи охорони здоров'я (20%), реформа управління державною власністю (19%) та реформа оновлення влади та ан-

тикорупційна реформа (16%) (станом на 1 лютого 2016 року) [5].

Щодо думки західних партнерів, то Президент Європейської Ради Дональд Туск на спільному брифінгу з Президентом України Петром Порошенком і Президентом Єврокомісії Жаном-Клодом Юнкером у Брюсселі заявив, що Євросоюз упродовж наступних місяців очікує більше зусиль від керівництва України у проведенні реформ [6]. А під час офіційного візиту до України в грудні 2015 року Віце-президент США Джо Байден схвально відзначив «важливість реформ щодо поліції і держзакупівель», які почали впроваджуватися у столиці, й наголосив на необхідності боротьби з корупцією [7].

Стосовно результатів соціологічних досліджень з ефективності реформ, то експерти МЦПД у своїй публікації «Реформи в Україні: експертиза прийнятих державних рішень» вважають, що на даному етапі розвитку України важливим завданням є побудова механізму взаємодії держави, експертного середовища та бізнесу в контексті ефективного проведення реформ та наводять приклади, коли органи публічної влади ухвалюють рішення, які не ґрунтуються на попередніх консультаціях із зацікавленими сторонами. Крім того, аналітики підкреслюють, що «наскрізною темою проведення реформ в Україні є їх якість, відповідність заявленими розробниками цілям та загальносуспільним інтересам. Часто виникає проблема появи негативних «побічних ефектів» в суміжних секторах, що не враховуються при розробці конкретних заходів, передбачених тією чи іншою реформою. Неякісні державні рішення не задовольняють суспільство та ставлять владу під «протестний удар», з іншого боку, швидкість проведення реформ на рівні середньої ланки державного апарату залишається низькою. Як наслідок, влада не здобуває підтримки суспільства та бізнесу у здійсненні реформ, якщо органи публічного управління приймають рішення без врахування суспільної думки [8, с. 5].

Центром Разумкова було проведено соціологічне дослідження під назвою «Оцінка громадянами ситуації в Україні та стану проведення реформ, ставлення до політиків та суспільних інститутів, електоральні рейтинги». За результатами цього дослідження, громадяни України оцінюють інтенсивність реалізації реформ як низьку (окрім популяризації України в світі (4 бали з 10); в цілому майже не відчувають

впливу реформ на їх особисте становище. Єдина сфера, де на відсутність впливу вказує менше половини опитаних (45,7%) – це програма енергонезалежності та реформа енергетики. При цьому 46,2% респондентів вказують на негативний вплив реформ у цій сфері і лише 7,7% – на позитивний. Стосовно більшості сфер негативний вплив відзначається частіше, ніж позитивний. Виняток становлять лише реформа системи національної безпеки та оборони (позитивний вплив – 20,2%, негативний – 19,7%). Оцінюючи, наскільки добре нова влада України справляється з різноманітними завданнями, найкраще респонденти оцінюють забезпечення своєчасної виплати заробітної платні, стипендій, пенсій – це єдине завдання, виконання якого частіше оцінюється добре, ніж погано (відповідно 39,2% і 35,7%). Реалізація інших завдань частіше оцінюється відносною чи абсолютно більшістю респондентів незадовільно. Найгірше оцінюється діяльність зі скорочення інфляції (83,4% вважають, що влада з цим погано справляється), стимулювання економічного росту (80,7%) та боротьби з корупцією (78,3%). 57,2% підтримують ідею обмеження максимального розміру пенсії на рівні не більше, ніж три мінімальні пенсії (не підтримують 29,0%). Однак запровадження податку на пенсії працюючих пенсіонерів (тих, хто крім пенсії отримує зарплату) у розмірі 15% підтримують лише 34,5% (не підтримують 53,0%) [9, с. 2–3].

Третім експертним оцінюванням під назвою «Реформи в Україні: громадська думка населення» є дослідження Фонду «Демократичні ініціативи». Результати опитування є схожими на висновки попередніх двох експертних організацій і свідчать про те, що більшість українців не вірить в успішність реформ, які зараз намагається здійснювати влада, 32% мають певну надію, 30% зовсім позбавлені такої віри, 48% українців вважає, що нова українська влада не досягла ніякого прогресу у здійсненні реформ (25% громадян вважає, що було зроблено приблизно 10% того, що слід було зробити, 10% – що зроблено не більше третини, 3% – не більше половини); найбільший опір проведенню реформ в Україні чинять уряд та олігархи, чиновники та деякі політичні сили. Кількість тих, хто вважає Президента рушієм і гальмом реформ, приблизно однакова: 37% і 39% відповідно; громадські організації, волонтери та населення України є тими, хто, на думку громадськості, найкраще впливає на проведення реформ [10].

Відносно ефективності проведення реформ в цілому С. Телешун та С. Ситник вважають, що «будь-яка реформа, а тим більше реформи, які проводяться в Україні, слід розуміти як якісні зміни системи управління, зорієнтовані на громадянина-платника податків. Це і надання державою публічних послуг, і його залучення до формування політики держави. Якщо право волевиявлення громадян, право участі в публічному управлінні, гарантовані Конституцією України, будуть і надалі підмінюватися іншими правовими процедурами, то важко буде говорити про створення фундаменту стабільності та ефективності владних інститутів» [11, с. 1].

Крім того, О. Кучабський та О. Бажинова вважають, що публічне управління не може існувати без комунікації як форми взаємодії різноманітних суб'єктів і об'єктів управління, оскільки демократичний режим потребує погодження позицій у постійному діалозі між владою і громадськістю. Комунікації інформують населення і владні структури та інститути громадянського суспільства, дають змогу видавати накази, ухвалювати законодавчі акти, переконувати людей. Державно-управлінські рішення не завжди відповідають проблемам та задовольняють очікування. Нерідко громадяни намагаються впливати на процес державного управління, але більшість таких спроб є невдалими. Під впливом досить негативного стереотипу складається оцінка громадянами України діяльності органів публічної влади. Від якості управлінських рішень, що приймають державні службовці, часто залежить не лише ефективність і результативність відповідної державної політики, а й рівень життя населення, здоров'я і добробут громадян [12, с. 197–198].

Ми погоджуємося з науковцями в тому, що для здійснення ефективного публічного управління перед прийняттям суспільно важливих політико-управлінських рішень та надання їм прозорості та відкритості необхідно забезпечити канали комунікації між владою та суспільством й побудувати конструктивний діалог. Крім того, думка громадськості має сприйматися владою як соціальне замовлення громадянина-платника податків.

У той же час не менш важливим є питання про те, наскільки громада є компетентною у наданні якісних пропозицій та активною у використанні наявних механізмів співпраці із владою, які вже представлені у законодавстві.

Питання громадської й політичної компетентності розглядається науковцями як спроможність індивіда виконувати роль громадянина й активно включитися в суспільно-громадські та політичні процеси. За визначенням В. Шахрай «компетентність» – це рівень знань, навичок, досвіду в тій чи іншій галузі, що відповідає об'єктивним вимогам для реалізації сукупності встановлених повноважень (прав і обов'язків) суб'єкта. Виникнення громадянської компетентності як соціального явища безпосередньо пов'язано з переходом від традиційного до зрілого громадянського суспільства і з процесом громадянської соціалізації [13, с. 124].

Щодо політичної компетентності громадянина, то це перш за все його політична культура, його знання про те, які існують способи відстоювання прав, свобод, захисту власних інтересів, це та цінність, яка забезпечує життєздатність і стійкість демократичного ладу. Компетентний громадянин мусить бути обізнаний в усіх тих справах, які можуть вимагати його безпосереднього втручання. Він повинен знати, за допомогою яких законів, механізмів і процедур можна вплинути на ті чи інші структури влади заради відстоювання власних інтересів, яким чином можна висловити свою прихильність до якогось факту суспільного життя або, навпаки, виявити обурення і протест. Підтримання компетентності – це постійне піклування про те, щоб бути поінформованим й освіченим, щоб нічого суттєвого і значущого не відбулося поза твоєю увагою [14].

Дійсно, питання формування громадянської та політичної компетентності є актуальним для українського суспільства та потребує особливої уваги з боку влади. Це можливо через популяризацію прав та обов'язків громадян, сучасних можливостей співпраці з владою. Через налаштування діалогу влади з громадськістю та демонстрацію зацікавленості влади у ньому рівень громадської політичної активності та довіри до влади підвищиться.

Сьогодні з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади громадяни мають право брати участь у консультаціях з громадськістю. Це має сприяти налагодженню системного діалогу органів публічної влади з громадськістю, підвищенню

якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів [15].

Отже, громадяни можуть брати участь у публічному громадському обговоренні, а саме брати участь у конференціях, форумах, громадських слуханнях, засіданнях за круглим столом, зборах, зустрічах (нарадах) з громадськістю тощо; участь в електронних консультаціях з громадськістю та у вивченні громадської думки, в тому числі через Інтернет- та відео-конференції. Додатково у рамках публічного громадського обговорення недержавні організації можуть брати участь у засіданнях громадських рад та інших допоміжних органів, утворених при органах виконавчої влади. Хоча за даними, оприлюдненими на веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» [16], після нововведень організаційно-правового характеру, здійснених у травні 2015 року щодо умов створення та діяльності громадських рад, більшість рад при центральних органах влади за 2015 рік навіть не була сформована.

Отже, ефективне публічне управління не сумісне з прихованими від суспільства процесами прийняття рішень. Так влада демонструє, що інтереси громади в цілому є не настільки пріоритетними, порівняно з політичними інтересами окремих політичних сил, урядових осіб та інших зацікавлених сторін. Такий підхід послаблює ефективність проведення реформ та посилює процес нестабільності суспільно-політичного середовища країни.

Висновки і пропозиції. Впродовж 2014–2015 років влада проводить комплекс реформ, проте, як свідчать результати соціологічних досліджень, більшість громадськості вважає їх неефективними, такими, що не відповідають потребам суспільствам та не ведуть до покращення умов життя.

Під час прийняття рішень щодо реформ влада має керуватися насамперед інтересами громадян, що стане запорукою їх успішності серед населення. Ефективність публічного управління неможлива без безпосередньої участі громадського сектора.

Проте сьогодні поряд із практикою консультацій з громадськістю, в тому числі і щодо проведення реформ, рівень урахування пропозицій громади й публічності прийняття рішень владою є досить низьким.

Для забезпечення ефективності залучення громадськості до державних справ, в тому числі до підготовки реформ, вважаємо доцільним органам публічної влади:

- забезпечити додаткові канали комунікації між владою та суспільством та популяризувати їх;
- пропагувати інструменти впливу, надані громадянам щодо участі в управлінні державними справами через ЗМІ та сучасні інформаційні технології;

- вводити в практику публічне аргументування вибору влади на користь того чи іншого рішення, особливо, якщо воно є відмінним від думки громадськості (зафіксованої у оприлюднених результатах консультацій з громадськістю);

- сприяти підвищенню громадської та політичної компетентності суспільства через організацію конференцій, круглих столів, семінарів тощо із залученням науковців та експертів з різних галузей публічного управління.

Список використаної літератури:

1. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору / [С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович] // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2012. – № 4. – С. 185–196.
2. Офіційний веб-сайт Міністерства закордонних справ України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/ua-eu-association>.
3. Український юридичний термінологічний словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.marazm.org.ua/document/termin/index.php?file=%D0%E5%F4%E0%F0%EC%E0.txt>.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. Ковбасюк (голова) та ін. / Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011– . – Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О. Амосов (співголова), О. Ігнатенко (співголова) та ін. ; [за ред. О. Амосова, О. Ігнатенка, А. Кузнецова]. – 2011. – 408 с.
5. Національна рада реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reforms.in.ua/#block-views-reforms-block-1>.
6. Укрінформ: Європа чекає більшого від України у проведенні реформ – Дональд Туск [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrinform.ua/rubric-politycs/1932080-evropa-chekae-bilshogo-vid-ukrajini-u-provedenni-reform-tusk.html>.
7. Агенція новин Фіртка: Байден похвалив Кличка за проведені реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://firtka.if.ua/?action=show&id=93789>.
8. Міжнародний центр перспективних досліджень: Реформи в Україні: експертиза прийнятих державних рішень. – К., 2015. – 160 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/reformi_ukr_b_full.pdf.
9. Український центр економічних та політичних досліджень ім. А. Разумкова: Оцінка громадянами ситуації в Україні та стану проведення реформ, ставлення до політиків та суспільних інститутів, електоральні рейтинги. – К., 2015. – 13 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/upload/1427287523_file.pdf.
10. Фонд Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва: Реформи в Україні: громадська думка населення // Інформаційно-аналітичне видання. – 2015. – Вип. 5 (28). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/ua/publications/press-reizy/reformi-v-ukselennja.htm>.
11. Телешун С. Правові механізми реалізації публічної політики / С. Телешун, С. Ситник // Державне управління: теорія та практика. – 2010. – Вип. 2. – С. 1–12.
12. Бажинова О. Механізми комунікації влади та громадськості в умовах глобалізації / О. Бажинова, О. Кучабський // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук пр. – № 4 (12). – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «ДокНауқДержУпр», 2012. – С. 196–201.
13. Шахрай В. Громадянська компетентність особистості як проблема сучасного суспільства / В. Шахрай // Український соціум. – 2008. – № 2 (25). – С. 123–134.
14. Політологія : [учебник] / [Ю. Ирхин, В. Зотов, Л. Зотова]. – М. : Юристь, 2002. – 511 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://politics.ellib.org.ua/pages-3357.html>.
15. Кабінет Міністрів України. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
16. Громадянське суспільство і влада [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/actual_1st/846.

Рудовская С. И. Эффективность реформ в Украине через призму общественного мнения

В статье автор исследует мнение общественности относительно эффективности реформ, внедренных в 2014–2015 годах правительством Украины, на основе результатов социологических исследований, проведенных независимыми аналитическими центрами. Доказано, что участие общественности в реформировании общественно важных сфер общества является составляющей успешности реформ и необходимым условием публичной политики. Проанализировано состояние взаимодействия органов публичного управления и общественности в контексте проведения реформ.

Ключевые слова: *публичное управление, реформа, общественное мнение, взаимодействие органов публичного управления и общественности.*

Rudovska S. I. Efficiency of reforms in Ukraine through the prism of public opinion

The article examines public opinion on the efficiency of the reforms implemented in 2014–2015 by the Government of Ukraine, on the basis of opinion polls conducted by independent think tanks. It is proved that public participation in the reform of socially important spheres of society is a part of reforms success and essential part of public administration. It is analyzed the level of cooperation between public authorities and the public in the context of reforms.

Key words: *public administration, reform, public opinion, cooperation between public authorities and the public.*

УДК 351

О. Ф. Сальнікова

кандидат технічних наук, старший науковий співробітник,
доцент кафедри стратегії національної безпеки та оборони
інституту державного військового управління
Національного університету оборони України
імені Івана Черняхівського

Г. В. Шпанчук

кандидат військових наук,
старший науковий співробітник,
начальник науково-дослідної лабораторії
проблем підготовки військ (сил) та кадрового менеджменту
кафедри керівництва військами (силами) в мирний час
командно-штабного інституту застосування військ (сил)
Національного університету оборони України
імені Івана Черняхівського

О. С. Суховерх

слухач інституту інформаційних технологій
Національного університету оборони України
імені Івана Черняхівського

РОЛЬ НЕДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ВЕДЕННІ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ: ДОСВІД УКРАЇНИ

У статті проаналізовані сутність і зміст гібридної війни. Проведений аналіз недержавних організацій у веденні гібридної війни з боку Російської Федерації, та визначені напрями протидії їм в Україні. Проаналізовані проблеми державної політики в інформаційній сфері України, що виникли з початком агресії Російської Федерації, спрямованої проти України. Запропонована низка невідкладних кроків, які необхідно здійснити з метою захисту країни, зокрема в протидії недержавним організаціям у веденні гібридної війни. Значна частина аналізу присвячена формуванню механізмів гібридної відповіді.

Ключові слова: гібридна війна, протидія, недержавні організації, інформаційний складник гібридної війни, російська агресія.

Постановка проблеми. Вже понад два роки Україна протистоїть російсько-терористичним військам і масштабній агресії Росії у формі «гібридної війни». За цей час ми зіштовхнулися, напевно, з усіма її ключовими формами:

- пряма військова агресія з боку Росії з використанням диверсійно-розвідувальних сил, атаками квазімілітарних структур на кшталт «ополчення» або «казачества»;
- постійне підживлення сепаратистських рухів з боку Росії практично по всій Україні;
- економічний тиск по лінії запровадження санкцій та фітосанітарного контролю, стягування з України трьохмільярдного кредиту, виданого режимові Януковича, вивезення промисло-

вого потенціалу зі Сходу України на територію Російської Федерації;

- дипломатичний тиск на Україну на всіх рівнях: локальному, регіональному та міжнародному;
- перманентна інформаційна війна з атаками в кіберпросторі України об'єктів критичної інфраструктури.

Проте, коли говорять про гібридну війну Росії проти України, часто не зважають на те, що агресію розв'язала країна, яка має ядерну зброю і періодично нагадує про це всьому світові. Важко ігнорувати й суто чисельну перевагу Російської Федерації над Україною в живій силі та в озброєнні.

Очевидно, що у протистоянні з агресором, який має перевагу за багатьма ключовими по-

казниками, життєво важливими для України є протидія недержавним організаціям у веденні гібридної війни з боку Російської Федерації, що сприятиме припиненню агресії і врегулюванню конфлікту на Сході України та вирішенню проблеми тимчасово окупованого Криму.

Тому визначення ролі недержавних організацій у веденні гібридної війни з боку Російської Федерації та напрямів протидії їм є актуальним питанням сьогодення.

Аналіз наукових досліджень і публікацій.

Проблема пошуку виходу із кризи сьогодні розглядається у працях як провідних вітчизняних вчених, так і незалежних експертів. Так, ця проблема досліджується В.П. Горбуліним, Д.П. Музиченко, Ю.В. Пундою, Ю.І. Радковцем, В.М. Телелимом, Т.В. Черненко та іншими.

Відомий американський військовий теоретик Френк Хоффман одним з перших зазначив, що війни сучасної епохи характеризує процес гібридизації, у рамках якого змішуються традиційні форми війни, кібервійни, організованої злочинності, іррегулярних конфліктів, тероризму тощо [1].

Заслуговує на увагу визначення, запропоноване американським військовим теоретиком, автором книги «Випадкова герилья» Д. Кілкалленом: «Гібридна війна – це краще визначення сучасних конфліктів, вона містить у собі комбінацію партизанської та громадянської воєн, а також заколоту й тероризму» [2].

У 2009 р. автор монографії «Стратегічні наслідки гібридних воєн: теорія перемоги» генерал-лейтенант ВПС США Д. Ласіка виокремив характерні особливості гібридних воєн [3]. Він стверджує, що, по-перше, основою ведення гібридних воєн є їхня інформаційно-психологічна складова, а об'єктом впливу ініціатора гібридної війни стає насамперед суспільна свідомість, а не збройні сили чи інфраструктура. По-друге, гібридні загрози мають нечітку форму, їх важко виокремити з навколишнього оточення, що робить фізичну (силову) складову діяльності ініціатора складною для виявлення, ідентифікації та протидії. Гнучкість тактики гібридної війни посилюється активним використанням умов місцевості, зокрема міської, що є додатковим фактором збільшення руйнівних наслідків конфлікту. Крім того, ще однією особливістю гібридних воєн можна назвати використання повного спектра засобів впливу як інформаційно-психологічного, так і військового характеру.

У 2014 р. в інтерв'ю на «Радіо Свобода» колишній радник з питань безпеки при ООН і НАТО, член верхньої палати парламенту Нідерландів, генерал-майор у відставці Франк ван Каппен, коментуючи події в Україні, дав таке визначення змісту цього поняття: «Гібридна війна – це змішання класичного способу ведення війни з використанням нерегулярних збройних формувань. Держава, що веде гібридну війну, проводить операцію з недержавними виконавцями – бойовиками, групами місцевого населення, організаціями, зв'язок з якими формально повністю заперечується. Ці виконавці можуть робити такі речі, які сама держава робити не може, тому що зобов'язана додержуватися Женевської та Гаазької конвенцій про закони сухопутної війни, міжнародних домовленостей з іншими країнами. Усю брудну роботу можна перекласти на плечі недержавних формувань» [4].

Деякі американські експерти зупиняються на трактуванні сутності змісту гібридної війни як форми воєнних дій із залученням у конфлікт різномірних за складом, засобами, рівнем і характером підготовки сил.

Мета статті. У статті автори мають на меті визначити механізми протидії агресивним методам ведення гібридної війни з боку Російської Федерації.

Виклад основного матеріалу. Реалії сьогодення вказують на те, що з розвитком людства відбувається й еволюція воєн та збройних конфліктів, змінюються їхні зміст, характер та особливості, з'являються нові форми та способи їх ведення.

Провідні українські вчені пропонують розглядати сутність поняття «гібридна війна» у двох площинах: загальній і суто військовій [5, с. 31].

У загальній площині гібридна війна може бути визначена як крайній ступінь загострення протиріч між державами, які вирішуються не тільки військовими методами протиборства, а й широким застосуванням заходів, форм і способів економічної та інформаційної війни.

У сучасних умовах, коли на методи, форми і способи початку та ведення воєн міжнародним правом війни накладені значні обмеження, щоб застосувати зброю проти іншої держави, потрібний потужний інформаційний привід для початку війни, який має виправдати перед виборцями обраний ними уряд за можливі людські втрати й не допустити відсторонення уряду від влади та подальшого осуду. Необхідність мінімізації люд-

ських втрат і забезпечення підтримки воєнних дій власним населенням і світовою спільнотою зміщує акценти у війні в бік уникання прямих зіткнень збройних сил конфліктуючих держав, проведення потужних інформаційних операцій з метою впливу на власне населення й населення супротивника з намаганням досягти цілей війни «чужими руками» (діями повстанців, добровольців, ополченців). Це дає можливість усвідомити сутність гібридної війни в суто військовій площині й виробити підхід до визначення напрямів підготовки держави до таких воєн.

Отже, основними ознаками конфлікту, які дають підстави класифікувати його як гібридну війну, є:

- залучення до протиборства незаконно створених збройних формувань, найманців, представників криміналітету, диверсійно-розвідувальних сил;
- втягування цивільного населення у конфлікт як добровільних чи найнятих за платню «живих щитів»;
- загроза застосування збройних сил, які розгортаються вздовж державного кордону, у разі застосування однією зі сторін військової сили проти власного «мирного населення»;
- блокування спроб міжнародної спільноти врегулювати конфлікт відповідно до норм міжнародного права;
- потужний інформаційно-психологічний вплив, спрямований на дестабілізацію обстановки всередині конфліктуючої держави, зниження підтримки населенням діючої системи влади, забезпечення підтримки дій інсургентів, створення негативного іміджу влади конфліктуючої держави на міжнародній арені;
- максимально можливе посилення протистояння з конфліктуючою державою в економічній, дипломатичній, інформаційній та інших сферах [5, с. 32].

Втілюючи в життя імперські плани з відновлення своєї ролі як великої світової держави, використовуючи технології гібридних воєн, Росія, безпрецедентно грубо порушивши чинні міжнародні угоди й домовленості, у лютому 2014 р. розпочала воєнну операцію з окупації півострова Крим.

Вторгнення на українську суверенну територію здійснюється з використанням спеціальних військ, навмисно одягнених в уніформу без розпізнавальних знаків та ознак державної належності. Процес вторгнення супроводжується потужною інформаційною кампанією, яка ціле-

спрямовано скеровує ідеологічний вектор свідомості росіян та світової спільноти стосовно подій у Криму на те, що це не російські війська [6, с. 37].

Особливістю розвитку ситуації є те, що статус військ без розпізнавальних знаків, від яких відреклися окупанти, чітко не визначений і в положеннях Женевської конвенції, що надзвичайно ускладнило реагування особового складу Збройних Сил України з метою відсічі агресору у відповідний спосіб у рамках міжнародного права.

В часи інтенсивного розвитку інформаційних технологій, наявності глобальних інформаційних мереж і не менш глобалізованих засобів масової інформації складова «інформаційного супроводу» в гібридних війнах має надзвичайно важливе, якщо не вирішальне значення.

Свідченням ґрунтовної підготовки до активного використання інформаційного складника в нинішній гібридній війні стало те, що вже в перші дні агресії Російської Федерації в окремих містах Донецької та Луганської областей бойовики налагодили процес пошуку проукраїнських стримерів і систематично перешкоджали діяльності представників незаангажованих РФ ЗМІ.

Вже в перші хвилини після штурму телерадіокомпанії у Донецьку в центральну апаратну зайшли фахівці, які дуже швидко налаштували на частоті державної ТРК трансляцію каналу «Росія 24». Керівництво РФ чітко усвідомлює, що чи не найголовніша частина перемоги у гібридній війні полягає саме в охопленні якнайбільшої аудиторії своїм інформаційним продуктом. Формуючи практично «інформаційну резервацію» для споживача такої інформації, з цієї ж причини одразу після анексії Криму прем'єр-міністр РФ Д.А. Медведєв віддав розпорядження терміново забезпечити кримську молодь російськими підручниками історії. Міністерством освіти РФ було негайно надіслано до видавництва «повідомлення та концепцію змісту, історико-культурний стандарт із переліком історичних дат, подій, персоналій, понять, обов'язкових для вивчення у школі, включно з інформацією про півострів Крим та його історичне значення».

Водночас Росія активно застосовує методи інформаційної війни з метою руйнації морально-психологічного стану військовослужбовців та цивільного населення нашої держави. Так звані журналісти російських каналів LifeNews, Russia Today та їм подібних є «зброєю подвійного вико-

ристання», що виконують функції формування «правильної картини» для пропагандистських цілей та розвідувально-підбивні функції як агенти російських спецслужб. На противагу цьому, враховуючи значну роль засобів масової інформації, керівництво нашої держави пріоритетним напрямом діяльності вбачає взаємодію з місцевим населенням та співпрацю з іноземними та вітчизняними засобами масової інформації задля об'єктивного висвітлення обстановки в зоні конфлікту і в країні цілому, а також забезпечення готовності протистояти ворогові.

Інформаційний фронт гібридної війни охопив такі напрями: 1) населення в зоні безпосередніх воєнних операцій; 2) населення країни – «жертви» агресора; 3) населення країни-агресора; 4) населення країн міжнародного товариства, що користуються міжнародним авторитетом.

Цілями подальшого застосування психо-маніпулятивних інформаційних технологій РФ залишатимуться:

- руйнування міжнародного іміджу України з метою зменшення її геополітичного значення;
- намагання у спосіб спотворення інформації та дискредитації керівництва країни дестабілізувати ситуацію всередині України з метою впровадження власної політики «керovanого хаосу»;
- застосуванням «мови ворожнечі» формувати стереотипи меншовартості та вторинності українців, намагаючись не допустити створення політичної нації в Україні;
- через агресивне повернення до політичного дискурсу «мовного питання» посилити розкол серед політичної еліти та українського громадянського суспільства.

При формуванні механізмів асиметричної відповіді у гібридній війні на загрози національній безпеці України в інформаційній сфері необхідно враховувати, що інформаційна війна посилює можливості всіх сторін конфлікту, оскільки дає змогу в разі кваліфікованого та креативного підходу компенсувати недостатній військовий потенціал більш сильним, а іноді й більш дієвим інформаційним.

До пріоритетів державної інформаційної політики в умовах гібридної війни слід віднести такі:

- необхідність напрацювання нової законодавчої та нормативно-правової бази у сфері інформаційної політики;
- побудова нової комунікативної стратегії влади із широким залученням міжнародного

досвіду для створення дієвої системи комунікацій в країні;

- вироблення комплексної стратегії представлення України у світі через забезпечення системи взаємодії Української держави з іноземними медіа та інтенсифікація роботи дипломатичних представництв зі ЗМІ за кордоном;
- підтримка наукових розробок у сфері реалізації інформаційної політики загалом та інформаційної безпеки зокрема;
- стимулювання медіа-досліджень та моніторингу інформаційного простору, підготовка кадрів за цими напрямками;
- впровадження системи медіа-грамотності в школах та ВНЗ;
- перехід від політики заборон до політики стимулів у медіа-сфері;
- необхідність інформаційної реабілітації населення інформаційно уражених регіонів [7, с. 85].

Отже, цілями російської агресивної політики щодо України є:

- створення всередині української держави неконтрольованої її керівництвом території;
- загальна дестабілізація суспільно-політичної ситуації;
- економічне виснаження України та відтягування українських ресурсів від вирішення нагальних проблем;
- надання окупованим територіям федеративного статусу, що, в свою чергу, призведе до блокування євроінтеграційних процесів через унеможливлення прийняття консолідованих рішень всередині держави та поверне Україну під вплив Російської Федерації.

Незважаючи на все це, Україна продовжує чинити активний опір, що, однак, не означає послаблення загроз з боку Російської Федерації, оскільки країна зберігає на окупованих і прикордонних з Україною територіях угруповання, достатнє для початку широкомасштабних наступальних дій.

Однак Росія не збирається спиратися лише на свої Збройні Сили та псевдоармії псевдонародних республік. Вона дедалі активніше застосовує також наступний вид недержавних організацій, а саме власні приватні військові компанії, і має намір максимально розширювати цю практику. Проросійські приватні військові компанії мають широкий спектр завдань, у тому числі й протистояння угрупованням військ і сил, залучених до проведення антитерористичної операції. Зокрема, одним із підрозділів такого

типу є група «Вагнера», яка помічена не тільки в боях на Донбасі, але й під час окупації Криму. Ця сила не підпорядковується ватажкам незаконних збройних формувань на Донбасі, а діє незалежно, отримуючи команди від Російського керівництва. Приватна військова компанія «Вагнера» одночасно може як зупиняти бойовиків від ведення активних дій, так і піднімати градус напруги, обстрілюючи як незаконні збройні формування, так і угруповання військ Збройних Сил України.

Проте недержавні організації в протистоянні України та Росії відіграють не лише деструктивну роль. Одним із суттєвих прорахунків путінського режиму було неврахування спроможностей українського народу об'єднатися в протистоянні агресору. Весь світ став свідком появи в Україні «гібридної відповіді» на «гібридну агресію».

В ситуації, коли державні безпекові інститути були штучно істотно ослаблені, в Україні виник потужний волонтерський рух, учасники якого виконували функції, які сама держава виконати не могла.

На сьогодні в країні діють понад 60 волонтерських організацій із протидії гібридній війні, основними з яких є Донбас-SOS, Схід-SOS, Центр взаємодопомоги «Врятуємо Україну». Саме завдяки самоорганізації та незламному духу волонтерського руху Українського народу ми змогли себе захистити – виробити механізми протидії агресивним методам ведення гібридної війни, вести боротьбу зі значно сильнішим противником.

За час конфлікту Україна перейшла зі стадії цивільно-військових відносин конфліктного типу до ефективного демократичного цивільного контролю над всім сектором безпеки і оборони, що, в свою чергу, дає змогу своєчасно викривати загрози національній безпеці України та швидко реагувати на них.

Висновки і пропозиції. Отже, надаючи загальну характеристику сутності і змісту гібридної війни, слід визнати, що війни такого типу, як правило, ведуться тривалий час, супротивник

намагається максимально розширити географію конфлікту з утягуванням у нього дедалі більшої кількості населення та, відповідно, ігнорує моральні та етичні обмеження під час ведення операцій із залученням недержавних організацій. На сьогоднішній день не виникає сумніву, що у боротьбі за незалежність, територіальну цілісність країни та протидію діяльності недержавних організацій у веденні гібридної війни з боку Російської Федерації в Україні об'єднані у єдиний фронт державні органи, незалежні недержавні ЗМІ і весь український народ.

Список використаної літератури:

1. Hoffman F.G. Hybrid Threats: Reconceptualizing the Evolving Character of Modern Conflict / F.G. Hoffman // Strategic Forum / Institute for National Strategic Studies National Defense University. – 2009. – № 240. – [Електронний ресурс.] – Режим доступу : <http://www.ndu.edu/inss>.
2. Kilcullen D. Out of the Mountains: The Coming Age of the Urban Guerrilla / D. Kilcullen. – Oxford : University Press, 2013. – 384 p. [Електронний ресурс.] – Режим доступу : http://www.amazon.com/OuttMountainssCominggUrbannGuerrilla/dp/0199737509#reader_0199737509.
3. Lasica D.T. Strategic Implications of Hybrid War: A Theory of Victory : [monograph] / D.T. Lasica. – USA, 2009 [Електронний ресурс.] – Режим доступу : <http://www.dtic.mil/cgiibin/GetTRDoc?AD=ADA513663>.
4. Ван Каппен Ф. Интерв'ю на «Радіо Свобода» / Ф. Ван Каппен [Електронний ресурс.] – Режим доступу : <http://svoboda.org/content/article/25362031.html/>.
5. Планування сил для виконання бойових завдань у гібридній війні / [В.М. Телелим, Д.П. Музиченко, Ю.В. Пунда] // Наука і оборона. – 2014. – № 3. – С. 30–35.
6. Радковець Ю.І. Ознаки технологій гібридної війни в агресивних діях Росії проти України / Ю.І. Радковець // Наука і оборона. – 2014. – № 3. – С. 36–42.
7. Черненко Т.В. Пріоритети державної інформаційної політики в умовах гібридної війни / Т.В. Черненко // Стратегічні пріоритети. – 2015. – № 4 (37). – С. 83–90.

Сальнікова О. Ф., Шпанчук Г. В., Суховерх О. С. Роль негосударственных организаций в ведении гибридной войны: опыт Украины

В статье проанализированы сущность и содержание гибридной войны. Проведён анализ роли негосударственных организаций в ведении гибридной войны Российской Федерацией, и определены направления противодействия им в Украине. Проанализированы проблемы государственной политики в информационной сфере Украины, возникшие с началом агрессии Российской Федерации, направленной против Украины. Предложен ряд неотложных

шагов, которые необходимо осуществить с целью защиты страны, в частности в противодействии негосударственным организациям в ведении гибридной войны. Значительная часть анализа посвящена формированию механизмов гибридного ответа.

Ключевые слова: *гибридная война, противодействие, негосударственные организации, информационная составляющая гибридной войны, российская агрессия.*

Salnikova O. F., Shpanchuk G. V., Sukhoverkh O. S. The role of non-government organizations in conducting hybrid war: experience of Ukraine

In the article we have made analyze the essence and content of the hybrid war. Analyze of the role of non-governmental organizations in conducting of hybrid war by Russian Federation and the directions of countering them in Ukraine were made. Was been analyzed the problem of public policy in the information sphere of Ukraine, which is appeared with the beginning of Russian aggression against Ukraine. Were suggested a number of urgent steps to be taken in order to protect the country, particularly in countering non-governmental organizations in conducting of a hybrid war. A large part of analyze is devoted to the formation of the hybrid response mechanisms.

Key words: *hybrid warfare, countering, non-governmental organizations, information component of hybrid war, Russian aggression.*

УДК 351.77

І. В. Сухара

здобувач

Інституту законодавства Верховної Ради України

МОДИФІКАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОФЕСІЙНИМ РОЗВИТКОМ КАДРІВ ЕКОЛОГІЧНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена оновленню та модифікації механізмів державного управління професійною компетентністю кадрів екологічної сфери України. Досліджуються механізми діагностики рівня професійної компетентності, його складові інструменти та напрями їх вдосконалення в екологічній сфері України.

Ключові слова: модифікація, діагностика, механізми державного управління, екологічна сфера.

Постановка проблеми. Модифікація механізмів та інструментів державного управління рівня професійної компетентності кадрів в екологічній сфері набуває особливої актуальності на етапі реформування та формування оновленої комплексної системи екологічного бачення розвитку майбутньої України та діяльності щодо підвищення професійної кваліфікації державних кадрів цієї сфери на всіх управлінських рівнях.

Відзначимо, що екологічна освіченість особистості виявляється у її здатності приймати рішення, діяти на основі ієрархії суспільно і особистісно значущих цінностей та потреб, користуючись здобутими знаннями і набутими вміннями. Формування у громадянина здатності приймати рішення та діяти в інтересах збереження довкілля є провідною світовою тенденцією розвитку екологічної освіти, яка потребує переорієнтації основної уваги із забезпечення знань на опрацювання проблеми та знаходження важливих рішень. Останнім часом екологічна компетентність виступає визначним у світі критерієм та інтегрованим показником якості екологічної освіти [1, с. 208].

Недостатня науково-теоретична розробка управлінських аспектів формування і розвитку професійної компетентності державних службовців в екологічній сфері, наявність значних недоліків у забезпеченні розвитку кадрового потенціалу службового корпусу системи державного управління природоохоронною сферою обумовили вибір теми статті та подальшого наукового дослідження цього напрямку в державному управлінні.

Також актуальність роботи обумовлена прийняттям Верховною Радою України 10 грудня 2015 року нової редакції Закону України «Про державну службу», яким впроваджуються нові вимоги до професіоналізації державних службовців і необхідність модифікації механізмів державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну основу статті становлять праці О.Ю. Амосова, Г.В. Атаманчука, С.В. Дубенко, А.Б. Качинського, В.М. Олуйка, Л.А. Пашко, І.В. Розпутенка, О.І. Турчинова, Т.В.Черняк, Ю.С. Шемшученка та інших вітчизняних та зарубіжних вчених.

Мета статті. Завданням дослідження є розгляд механізмів діагностики рівня професійної компетентності, його складових інструментів та напрямів їх вдосконалення в екологічній сфері України.

Виклад основного матеріалу. Діагностику професійної придатності спеціалістів Т.В. Черняк пропонує здійснювати за такими необхідними характеристиками та якістьми: тип особи, мотиваційна структура, спрямованість особи, коефіцієнт комунікативних здібностей, коефіцієнт організаційних здібностей, тип поведінки у конфлікті, рівень емоційної агресії, рівень самоагресії, рівень вербальної агресії, рівень фізичної агресії, рівень предметної агресії [2, с. 81].

На нашу думку, механізм діагностики професійної компетентності кадрів спрямований на моніторинг таких завдань на шляху їхньої професіоналізації, як управління розвитком професійних якостей, формування ефективного корпусу службовців, забезпечення процесу

професіоналізації, контроль стану підготовки та перепідготовки державних службовців.

Діагностика професійної компетентності в екологічній сфері дає змогу виявити стан загального освітнього рівня; освоєння та використання екологічних знань, умінь та навичок; ефективність застосування екологічних норм і правил в управлінській діяльності; необхідність підвищення рівня професіоналізму з галузевих питань природоохоронної сфери державного управління.

Механізм діагностики професійної компетентності кадрів в екологічній сфері пропонуємо здійснювати за програмним методом, методом оцінювання, методом анкетування, діяльнісний методом.

Одним із інструментів визначення рівня професійної компетентності державних службовців екологічної сфери є програмний метод діагностики, що передбачає здійснення державної екологічної політики.

Державні екологічні програми передбачають заходи із покращення стану екологічних справ, в яких мають бути чітко визначені екологічні цілі щодо якості компонентів довкілля, що мають кількісне вираження; критерії та терміни досягнення екологічних цілей; всі види забезпечення програми (правове, нормативне, організаційне, економічне, інформаційне, кадрове тощо); система моніторингу програми та контролю досягнення цілей; конкретизація відповідальних за досягнення екологічних цілей щодо якості компонентів довкілля [3, с. 90].

Пропонуємо звернутись до найважливіших державних програм, в яких визначені складові державного управління сферою охорони навколишнього природного середовища, оскільки їх зміст визначає ті завдання, навички, уміння державних службовців в екологічній сфері, що в цілому формують у них професійну спроможність працювати у природоохоронних державних органах, установах та організаціях.

Верховною Радою України 21 вересня 2000 року було затверджено Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки [4].

Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки розроблена в контексті вимог щодо подальшого опрацювання, вдосконалення та розвитку екологічного законодавства України, а також відповідно до рекомендацій Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995 рік)

щодо питання формування Всеєвропейської екологічної мережі як єдиної просторової системи територій країн Європи з природним або частково зміненим станом ландшафту.

Цієї Програмою передбачені механізми забезпечення її реалізації: нормативно-правовий, фінансовий, науковий, організаційний, а також інформування про стан національної екологічної мережі та участь громадськості в її формуванні. Зокрема, організаційне забезпечення реалізації Програми здійснюватиме спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади, до відання якого віднесені питання екології та природних ресурсів України, разом із заінтересованими центральними та місцевими органами виконавчої влади. На нього також покладається контроль за реалізацією Програми. Орган, що забезпечує організацію виконання Програми, щорічно має представляти Кабінету Міністрів України звіти та необхідну інформацію про хід виконання завдань Програми. Кабінет Міністрів України на підставі наданої інформації здійснює коригування програмних завдань, їх змісту та обсягів фінансування.

Для координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, тобто виконавців Програми, утворюється дорадчий орган – координаційна рада, до складу якої включаються посадові особи цих органів, а також представники громадських організацій, провідні вчені. На координаційну раду покладаються також функції щодо організації розроблення генеральної та регіональних схем формування національної екологічної мережі; підготовки пропозицій щодо включення національної екологічної мережі як спеціальної функціональної території загальнодержавного значення до Генеральної схеми планування території України; підготовки в разі потреби пропозицій про внесення змін до Програми; організації підготовки раз на 5 років національної доповіді про стан формування національної екологічної мережі.

Верховною Радою України 21 грудня 2010 року затверджено Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року [5].

Основними інструментами реалізації національної екологічної політики є міжсекторальне партнерство та залучення зацікавлених сторін; оцінка впливу стратегій, програм, планів на стан навколишнього природного середовища; вдосконалення дозвільної системи у сфері охорони навколишнього природного середовища;

екологічна експертиза та оцінка впливу об'єктів екологічної експертизи на стан навколишнього природного середовища; екологічний аудит системи екологічного управління, екологічне маркування; екологічне страхування; технічне регулювання, стандартизація та облік у сфері охорони навколишнього природного середовища, природокористування та забезпечення екологічної безпеки; законодавство у сфері охорони навколишнього природного середовища; освіта та наукове забезпечення формування і реалізації національної екологічної політики; економічні та фінансові механізми; моніторинг стану довкілля та контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки; міжнародне співробітництво у сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.

Окрему увагу у Стратегії приділено освітньому та науковому забезпеченню формування і реалізації національної екологічної політики. Зокрема, розроблення методологічних основ та запровадження безперервної екологічної освіти сприятимуть успішній реалізації національної екологічної політики.

Постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 року було затверджено Державну цільову екологічну програму проведення моніторингу навколишнього природного середовища [6].

Метою цієї Програми є забезпечення розвитку єдиної державної системи моніторингу навколишнього природного середовища, спрямованого на підвищення ефективності її функціонування; надання органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування і населенню своєчасної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища, підвищення рівня екологічних знань громадян; визначення спільних пріоритетів під час планування дій суб'єктів системи моніторингу; створення єдиної мережі спостережень; технічне переоснащення та вдосконалення нормативно-методичного забезпечення системи моніторингу; узгодження елементів інформаційних технологій, що використовуються суб'єктами системи моніторингу.

Програма спрямована на поєднання зусиль усіх суб'єктів системи моніторингу для запобігання дублюванню функцій з моніторингу, створення єдиної мережі спостережень після оптимізації її елементів і програм, уніфікації та постійного вдосконалення технічного, методич-

ного, метрологічного, наукового забезпечення її функціонування.

Передбачається створення уніфікованого за відповідними напрямами методичного забезпечення моніторингу, яке повинно бути впроваджено під час проведення спостережень в єдиній мережі всіма суб'єктами системи моніторингу. Основою такого забезпечення повинні бути національні стандарти та стандарти ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища.

У зв'язку з цим створення і функціонування Державної системи екологічного моніторингу довкілля повинно сприяти здійсненню державної екологічної політики.

Отже, програмний метод діагностики професійної компетентності передбачає ті напрями екологічної політики, що слугують орієнтиром стану виконання завдань і функцій державних органів з охорони навколишнього природного середовища. Відповідно, від сформованості професійної компетентності в екологічній сфері залежить реальна здатність до реалізації положень державної екологічної політики. Програмний метод виступає індикатором в оцінці знань, умінь та навичок державних службовців, у виконанні ними своїх прямих службових завдань і обов'язків.

Метод оцінювання – це процес виявлення того, наскільки вирішені освітні завдання у процесі навчання.

Як відзначають науковці, оцінка діяльності службовців – це одна з найдавніших сфер практики і наукових досліджень. Водночас вона є такою, що потребує докорінного переосмислення (нового прочитання, сутнісного оновлення) в контексті нинішніх трансформаційних змін, яких зазнає українське суспільство і людина. За сталою європейською практикою, гарантією ефективності такого осмислення стає міждисциплінарний синтез, у центрі якого постає конкретна людина з її персональними матеріальними і духовними потребами, що дедалі стають все більш різноманітними. Адже нова особистість – це складна і багатознакова, своєрідна і неповторна сутність, органічно пов'язана з нинішніми динамічно змінними суспільними умовами, які штовхають її на шлях інтенсивного і безперервного розвитку. При цьому, якщо «зовнішні» суспільні чинники стають об'єктом різноманітних філософських, історичних, політичних, економічних, демографічних, соціологічних та інших гуманітарних досліджень, то

«внутрішні» – предметом не менш розгалуженого психологічного аналізу [7, с. 36].

Для більш достовірної інформації використовуються комбіновані методи оцінювання, які не лише розкривають особистісно-ділові якості окремих співробітників, а й створюють цілісну картину про кадровий склад, його культуру, структуру, технології роботи тощо. Методологія комбінованої методики об'єднує низку підходів щодо вивчення людини:

- психометрію, зорієнтовану на виявлення особистісних властивостей особи та її поведінки, здійснювані на основі періодичного вимірювання та порівняння результатів (у цьому випадку використовуються тести);

- соціально-психологічний опис поведінки, який дає змогу фіксувати конкретні факти, виділяти типову норму поведінки в конкретних ситуаціях чи окремих аспектах життєдіяльності;

- клінічні спостереження – метод, який дає змогу порівнювати індивідуальні прояви в конкретний момент для того, аби виявити оптимальний для конкретної особистості.

Кабінетом Міністрів України затверджено Положення про проведення атестації державних службовців [6]. Атестації підлягають державні службовці всіх рівнів, в тому числі ті, які внаслідок організаційних змін обіймають посади менше ніж один рік, якщо їх посадові обов'язки не змінилися. Особливості проведення атестації державних службовців, посади яких віднесені до I та II категорій, визначаються органами, що призначають їх на посади.

Оцінка компетенції державних службовців є складовою частиною процедури проведення щорічної оцінки та атестації. В такому аспекті її можна ототожнити з оцінкою персоналу, якою в економічній літературі вважають цілеспрямоване порівняння певних характеристик (професійно-кваліфікаційного рівня, ділових якостей, результатів праці) працівників з відповідними параметрами, вимогами, еталонами.

Практична реалізація оцінки індивідуальної компетенції повинна враховувати певні принципи:

- ознайомлення державних службовців із порядком, критеріями та показниками проведення щорічної оцінки;

- забезпечення достовірності оцінки фахової компетенції, що стосується рівня освіти, підвищення кваліфікації, стажу роботи;

- узагальнення пропозицій щодо руху кадрів та підвищення кваліфікації;

- врахування результатів оцінки при складанні річних планів роботи з кадрами, визначенні щорічної та перспективної потреби в кадрах, формуванні державного замовлення на підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації державних службовців, плануванні їх кар'єри.

Метод анкетування – це один з видів проведення опитування, що передбачає заповнення респондентом власноруч спеціального бланку із запитаннями анкети. Дослідники виокремлюють декілька видів анкетування залежно від того, за якими основними ознаками вони групуються: суцільне, вибіркове, пряме, опосередковане, заочне, очне, пресове, поштове, роздаткове, групове, індивідуальне. Переваги метода анкетного опитування такі: відносна його доступність; найбільша уможливленість отримати інформацію про внутрішній стан, думки, самопочуття, оцінки та мотиви діяльності людей; фактична його універсальність (щодо можливості отримання необхідної інформації); оперативність; доступність чи легкість обробки первинної інформації. Різні види анкетування дають можливість отримати інформацію різного ступеня надійності й достовірності, що є природним через особливості процедур анкетування у різних випадках, індивідуальні якості та досвідченість анкетера. До загальних недоліків анкетування належать неможливість гнучкого реагування на процес отримання інформації, переведення його в інший бік, на більш цікаві, актуальні для дослідника аспекти; повернення незаповнених або заповнених частково анкету у разі використання поштового анкетування або ж через неухважність анкетера; існування певних обмежень у застосуванні окремих видів анкетування, що знижує достовірність отриманих даних.

З метою проведення ефективної та цілеспрямованої діяльності України з організації та координації заходів щодо охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання та відтворення природних ресурсів на перспективу розробляються та приймаються державні, міждержавні, регіональні, місцеві та інші територіальні програми. Порядок розробки державних екологічних програм визначений Кабінетом Міністрів України.

Складовою механізмом діагностики професійної компетентності державних службовців в екологічній сфері є діяльнісний метод. Цей компонент допомагає визначити цілі діяльності та стратегії їх реалізації, контактувати з представниками різних вікових та соціальних груп,

приймати рішення в нестандартних ситуаціях, самостійно розв'язувати професійні проблеми, адекватно оцінювати свої професійні здобутки. Зауважимо, що особистісний та інструментальний компоненти співвідносяться з діяльнісним як теорія із практикою.

Вдосконалення процесу підготовки державних службовців, підвищення рівня їх кваліфікації може здійснюватись за такими напрямками:

- забезпечення професійного відбору претендентів в органи державного управління;
- періодична атестація державних службовців;
- розробка та постійний перегляд критеріїв рівня професійної компетентності державних службовців;
- розвиток системи підвищення кваліфікації державних службовців.

Висновки і пропозиції. Отже, механізм діагностики професійної компетентності кадрів спрямований на моніторинг таких завдань на шляху їхньої професіоналізації, як управління розвитком професійних якостей державних службовців, формування ефективного корпусу державних службовців, забезпечення процесу професіоналізації державних службовців і контроль стану підготовки та перепідготовки державних службовців.

Слід відзначити, що механізм діагностики професійної компетентності кадрів в екологічній сфері дає змогу виявити стан загально-освітнього рівня; освоєння та використання екологічних знань, умінь та навичок; ефективність застосування екологічних норм і правил в управлінській діяльності; необхідність підвищення рівня професіоналізму з галузевих

питань природоохоронної сфери державного управління.

Список використаної літератури:

1. Січко І.І. Екологічна компетентність як професійна складова підготовки майбутніх вчителів початкових класів / І.І. Січко // Проблеми підготовки сучасного вчителя. – 2013. – № 7. – С. 205–209.
2. Черняк Т.В. Управление компетентностью государственных служащих (опыт Сибирской академии государственной службы) / Т.В. Черняк // Человек. Сообщество. Управление. – 2008. – № 2. – С. 71–83.
3. Тимощук К.А. Механізми державного управління в умовах кризового екологічного становища / К.А. Тимощук // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. – 2014. – № 2 (2). – С. 89–92.
4. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки : Закон України від 21 вересня 2000 року № 1989-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 47. – Ст. 405.
5. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
6. Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань : Наказ Голодержслужби України від 31 жовтня 2003 року № 122 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 48. – Ст. 2546.
7. Моделі компетенцій державних службовців: наук. розробка / [авт. кол.: І.В. Клименко, Е.А. Афонін, А.В. Журавльов та ін.]. – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.

Сухара И. В. Модификация механизмов государственного управления профессиональным развитием кадров экологической сферы Украины

Статья посвящена обновлению и модификации механизмов государственного управления профессиональной компетентностью кадров экологической сферы Украины. Исследуются механизмы диагностики уровня профессиональной компетентности, его составляющие инструменты и направления их совершенствования в экологической сфере Украины.

Ключевые слова: модификация, диагностика, механизмы государственного управления, экологическая сфера.

Sukhara I. V. Modification of the mechanisms of state control of professional development of environmental sphere of Ukraine personnel

The article is devoted to the renewal and modification of public administration professional competence of the environmental sphere of Ukraine personnel arrangements. We study the mechanism of diagnosing the level of professional competence and its constituent instruments and directions of their improvement in the environmental sphere of Ukraine.

Key words: modification, maintenance, governance mechanisms, environmental sphere.

А. О. Чаркіна

аспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЗАСОБИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

У статті аналізується подолання корупції в органах влади в Європі. Корупція в рамках дослідження розглядається як соціально-політичне явище. Серед причин корупції у сфері державного управління слід назвати невеликі зарплати державного службовця, стару систему управління, відсутність контролю. Сконцентруємо увагу на антикорупційній діяльності країн-членів ЄС. Розглянемо такі держави, як Фінляндія, Франція, Словаччина.

Ключові слова: корупція, досвід, органи державної влади, Євросоюз, антикорупційні заходи, командно-адміністративна система, управлінський апарат, громадська активність.

Постановка проблеми. Корупція є однією з найактуальніших соціально-політичних проблем сучасності, вона негативно впливає не лише на темпи розвитку економіки держави, але й на систему державного управління та суспільні відносини в цілому.

В Україні, як і в усьому світі, корупцію віднесено до головних політичних, економічних і соціальних проблем. Вона визнана одним із найзагрозливіших явищ сучасності, що впливає на ефективність діяльності органів державної влади.

Демократизація суспільних відносин, входження України у світове співтовариство потребують нового погляду на проблему державного управління відповідно до стандартів, принципів і норм, що вироблені світовою спільнотою.

Корумпованість українського суспільства – одна з перешкод на шляху інтеграції України в європейський простір.

Зменшення рівня корупції в органах державної влади в Україні, можливе лише за умови вивчення та втілення в життя європейського досвіду боротьби із цим вкрай негативним явищем, насамперед успішно діючих у країнах ЄС політичних, правових та організаційних механізмів її подолання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед зарубіжних авторів, які займалися проблемами протидії корупції у системі державного управління, варто виділити Р. Андерсона, Ф. Вільямса, С. Беркмана, Д. Лойда, Роберта С. Лейкена, К. Мішеля, Дж. Пікареллі. Зазначені автори присвятили свої дослідження різним аспектам організації протидії корупційним проявам в органах державної влади.

Актуальними для досвіду України є праці сучасних українських науковців, а саме І.І. Зозулі, А.І. Комарової, В.А. Кулікова, О.Я. Прохоренка, оскільки у роботах цих вчених тією чи іншою мірою розглядаються питання протидії корупційним проявам у системі державного управління на досвіді інших країн.

Мета статті. Метою дослідження є виділення та вивчення закордонних програм, які спрямовані на протидію корупції, що довели на практиці свою ефективність. Для досягнення зазначеної мети було поставлено такі завдання:

- з'ясувати особливості моделей антикорупційних інституцій, що діють у країнах ЄС;
- визначити специфіку антикорупційної діяльності окремих країн-членів ЄС (Франції, Фінляндії, Словаччини).

Виклад основного матеріалу. Як свідчать окремі енциклопедичні словники, слово корупція походить від латинського "corruptio", що означає «псування», «розбещення». Тлумачення поняття корупції розуміють як розбещення окремих посадових осіб державного апарату та як соціальну корозію, що «роз'їдає» державну владу і суспільство в цілому.

Аналіз міжнародно-правових документів свідчить про існування різних підходів до розуміння корупції.

Так, у Резолюції «Практичні заходи боротьби з корупцією», розповсюдженій на VIII Конгресі ООН із запобігання злочинності (Гавана, 1990 р.), корупція визначається як «порушення етичного (морального), дисциплінарного, адміністративного, кримінального характеру, що проявилися в протизаконному використанні свого

службового становища суб'єктом корупційної діяльності» [1].

Інший документ ООН (Довідковий документ про міжнародну боротьбу з корупцією) формулює поняття корупції як «зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих цілях» [2].

Одним із перших варіантів офіційного розуміння поняття «корупція» з боку вищих органів державної влади України була законодавча пропозиція, яка містилась у листі Кабінету Міністрів України від 2 квітня 1993 р. № 19-683/4 [3]. Така пропозиція була адресована Верховній Раді України з приводу виконання п. 2 Постанови Верховної Ради «Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю» від 26 січня 1993 р. № 2931-XII. Цей документ передбачав необхідність законодавчого визначення зазначеного поняття. Цим листом пропонувалось передбачити в законі, що корупція – це «суспільне небезпечне діяння, що полягає в корисливому використанні посадовими особами свого службового становища і пов'язаних із ним можливостей для збагачення, протиправного одержання матеріальних чи інших благ і переваг в особистих чи групових інтересах».

Офіційне визначення поняття «корупція» дав Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 р. № 356/95-ВР. Відповідно до ст. 1 «під корупцією в цьому законі розумілась діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, направлена на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг» [4].

Можна сформулювати визначення сутності поняття «корупція в системі органів державної влади» як зловживання державною владою посадовою особою, а також керівником чи службовцем органу державної влади для одержання будь-яких незаконних вигод для себе чи інших осіб, пов'язаних із проходженням державної служби [5].

В інформаційному бюлетені «Бюрократ» наводиться думка про причини виникнення корупції в державному управлінні: держава «встановлює мізерні посадові оклади і «закриває очі» на те, що державний службовець у такому випадку розраховує на «приховані можливості» посади. Це є основною причиною корупції та використання службового становища у власних цілях» [6].

Як вважають М.І. Камлик та Є.В. Невмержицький, значною мірою корупцію стимулює наявність значних залишків старої командно-адміністративної системи як надмірно великого управлінського апарату з необґрунтовано широкими повноваженнями, зокрема розпорядчо-дозвільного змісту, та переважання в ньому, передусім за рахунок керівних посад, службовців старої генерації з консервативною психологією, які не сприймають потреби демократичних перетворень [7, с. 62].

Причин процвітання корупції в Україні декілька, в цілому вони відомі. На думку С.Я. Коненка, це пов'язано з переоцінкою цінностей у суспільстві, а саме матеріальний аспект перевищує моральні цінності суспільства, та недостатньою ефективністю діяльності керівництва, що може стати негативним прикладом для підлеглих, фінансовими проблемами, тобто заробітна плата не задовольняє потреби суспільства на відповідному рівні життя, недостатнім відомчим контролем за розгалуження державного бюджету в органах влади та використанні його за цільовим призначенням, недостатнім ступенем сприйняття до дій, що можуть спровокувати корупційну поведінку, легковажністю, наївністю, лабільністю (нестійкістю) [8, с. 5].

Але, на думку О.Г. Кальмана, існує один чинник, який і зумовлює прояви всіх інших чинників. Це відсутність жорсткого соціально-правового контролю за діяльністю посадових осіб та їх відповідальністю в умовах демократизації суспільного життя і переходу до ринкових відносин [9, с. 149].

Треба зазначити, що потрібен не тільки жорсткий соціально-правовий контроль за діяльністю посадових осіб, але й чітке розуміння кожного громадянина своєї дії та відповідальності за неправомірну вигоду. З точки зору аспектів подолання корупції слід зазначити правильне розуміння закладання та розподілу коштів з державного бюджету в усіх сферах соціального життя. Необхідно визначити ланки, які більш схильні до корупційних дій й забезпечення з боку держави їх ресурсами з метою вимирання корупційних діянь.

На нашу думку, варто зосередити увагу на антикорупційній діяльності ряду країн-членів Євросоюзу. Для прикладу нами обрано Фінляндію, Францію та Словаччину.

Взірцем найменш корумпованих країн є Скандинавські держави, зокрема Фінляндія. Саме цю країну міжнародна неурядова орга-

нізація з боротьби з корупцією «Трансперенсі Інтернешнл» визначає як одну з найменш корумпованих серед 133 країн світу. Фінляндія як член Європейського Союзу є учасником усіх основних нормативних документів Євросоюзу з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією. Однак імплементація європейських законів у національну правову систему здійснюється цією країною досить виважено. Головним принципом цього процесу є органічне поєднання національного законодавства Фінляндії із загальноєвропейським, із мінімально можливими змінами першого.

Фінський законодавець заклав принципи попередження та застереження вчинення злочинів у кожному нормативно-правовому акті, що визначають конкретну сферу діяльності, а не вид злочину. Згідно з положеннями Кримінального Кодексу Фінляндії за вчинення дій, що можуть кваліфікуватися як «корупція», передбачені санкції від штрафу до ув'язнення строком до чотирьох років, залежно від ступеня суспільної небезпеки злочину.

Згідно з дослідженнями Transparency International Індекс сприйняття корупції у Фінляндії становить 89% (посідає третє місце серед 175 держав). Це свідчить загалом про відсутність у цій державі такої проблеми, як корупція. Досягнення значних результатів антикорупційної діяльності стало можливим за умов безкомпромісної судової системи, що виключає вплив осіб, які мають великі статки, депутатські мандати, високий соціальний статус. Державній службі у Фінляндії притаманні високий ступінь професійності й сталість складу держслужбовців, що зумовлено гарантованою системою високого матеріального та соціального забезпечення державних чиновників. Фінляндія належить до тих європейських країн, де відсутні спеціальні антикорупційні органи. Їх роль виконують Канцлер юстиції та Омбудсмен Парламенту, які наділені широкими процесуальними повноваженнями щодо розслідування та застосування заходів впливу [10, с. 167].

Незважаючи на відсутність спеціальних антикорупційних органів та законів, низку доволі непрозорих норм у законодавстві, що провокують ризик виникнення політичної корупції в системі державної служби, загальні принципи відкритості, транспарентності й гласності державного управління вважаються головними в діяльності публічних служб у Фінляндії [11, с. 21]. Слід визнати, що найменш вразливою до ко-

рупції в Євросоюзі цю країну робить не вплив європейських комунітарних норм, а прозорість національного державного управління, істотний рівень політичної культури посадовців, значна громадська активність (її роль виконують у Фінляндії ЗМІ), а також висока довіра громадян до органів влади.

Що стосується Франції, то вона є країною з глибокою традицією протидії корупції в державному управлінні.

Запобігання корупції в державному апараті Франції сприяють специфічні обмеження, які застосовуються щодо державних службовців. Їх діяльність регулюється Конституцією Франції 1958 р. та Загальним статутом державних службовців, який включає чотири основних Закони: «Про права та обов'язки державних службовців» 1983 р.; «Про центральну державну службу» 1984 р., «Про територіальну державну службу» 1984 р., «Про державних службовців системи охорони здоров'я» 1986 р.

Відповідно до Конституції Франції чиновникам заборонено поєднувати виконання своїх професійних обов'язків із депутатським чи сенатським мандатом або будь-якою іншою професійною діяльністю у державному та приватному секторах, окрім викладацького сектору.

Згідно із Законом 1983 р. державні службовці повинні зберігати як професійну (податкову, лікарську), так і службову таємницю, за порушення якої вони можуть бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності [12, с. 42].

Сучасний правовий антикорупційний механізм Франції спрямований на боротьбу з посадовими злочинами державних чиновників, які приймають політико-адміністративні рішення, а також на протидію незаконній діяльності політичних партій та їх шефів в органах державної влади, що застосовують незаконні методи фінансування й проведення виборчих кампаній. Водночас французьке законодавство переважно акцентує увагу на адміністративних, а не на карних заходах покарання. При цьому переслідуються головна мета – запобігання «неправомірному поєднанню особистих фінансових інтересів й виконання посадових функцій державного службовця» [13].

Ще однією країною, вартою уваги при застосуванні засобів протидії корупції, є Словаччина.

На початку 2000-х рр. корупція стала серйозною проблемою для демократичного розвитку Словаччини. Це підтверджувалося результатами опитувань громадської думки. Згідно з

опитуваннями населення країни було впевнено в тому, що корупція в Словаччині досить поширена. До сфер із найвищим рівнем корупції належали й ті, що мають відношення до політичної корупції в секторі державного управління: судова система, міністерства й інші органи центрального державного апарату [14, с. 107].

Старт рішучим антикорупційним заходам надало рішення уряду про розробку «Національної програми Словаччини з боротьби з корупцією – 2000» [15]. Основною метою документа була розробка концепції боротьби з корупцією, визначення принципів, методів, засобів і напрямів, необхідних для успішної реалізації завдання. Серед основних напрямів важливе місце посідала протидія політичній корупції в системі державного управління. До засобів боротьби з нею належали регулярне надання інформації про власність високопосадовців, законодавчі санкції за порушення фінансового законодавства політичних партій, створення умов для прозорого фінансування політичних партій з державного бюджету, постійний нагляд за фінансуванням політичних партій, особливо шляхом прийняття ними зобов'язань оголошувати перелік отриманих подарунків і спонсорських пожертвувань, загальнодоступність регулярних звітів про фінансове становище всіх політичних партій, інформація про причини зловживання владою політиками або представниками державної адміністрації.

Цей документ закрив основи роботи сучасних словацьких антикорупційних механізмів.

Досвід боротьби з корупцією у Словаччині свідчить про ефективність залучення громадськості до боротьби з нею. З метою отримання інформації про посадові злочини та локалізації цього явища в правоохоронних структурах встановлена спеціальна телефонна лінія, за допомогою якої громадяни країни можуть повідомляти про відомі їм протиправні дії посадових осіб. Одночасно в міжнародній інформаційній мережі Інтернет створена веб-сторінка, де бажаючі можуть висловити свої пропозиції щодо необхідних заходів в боротьбі з корупцією в державних установах [16].

Про успіхи означених заходів з протидії корупції та, зокрема, політичній корупції в органах державної влади свідчить вступ країни до Європейського Союзу, який висуває жорсткі умови до країн-кандидатів стосовно антикорупційної політики та вимагає імплементації європейських комунітарних норм у національну правову

систему. Водночас приклад Словаччини свідчить про існування істотних проблем у подоланні саме політичної корупції у сфері державного управління.

Висновки і пропозиції. Як свідчить європейський досвід, корупція є тим негативним явищем, що впливає на всі сфери суспільного життя держави. Вдалі засоби подолання корупції в органах державної влади ЄС свідчать про можливість запобігання та боротьби з таким негативним явищем.

Як впливає з аналізу механізмів протидії корупції в країнах-членах Євросоюзу, зокрема Франції, де проблема корупції має глибоке історичне коріння, та державах-членах із традиційно низьким рівнем корупції (Фінляндія), а також в державах, в яких корупція була однією з найбільших проблем розвитку (Словаччина), основний наголос робиться на використанні власного законодавства, правоохоронних та контролюючих структур, а також на контролі в інститутах громадянського суспільства.

Такі засоби можуть слугувати прикладом для подолання корупції в нашій державі:

- 1) імплементація європейських принципів демократії та державотворення;
- 2) забезпечення чіткого контролю з боку держави за фінансовими операціями державних службовців та політичних партій;
- 3) забезпечення прозорості діяльності органів державної влади;
- 4) активізація політичної участі громадян, організація соціального контролю з боку громадянського суспільства й запровадження програми правового навчання громадян.

Список використаної літератури:

1. Практичні заходи боротьби з корупцією : Резолюція VIII Конгресу ООН із запобігання злочинності (Гавана, 7 вересня 1990 р.).
2. Довідковий документ про міжнародну боротьбу з корупцією : Документ ООН.
3. Лист Кабінету Міністрів України від 2 квітня 1993 р. №19-683/4.
4. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 5 жовтня 1995 р. № 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1995. – № 34. – Ст. 266.
5. Побережний В.В. Сутність та причини корупції в системі органів державної влади / В.В. Побережний // Державне управління: теорія та практика. – 2010. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2010_2/txts/10pvvodv.pdf.
6. Чому потрібен новий закон про державну службу? // Бюрократ. – 2005. – № 3–4. – С. 1–4.

7. Камлик М.І. Корупція в Україні / М.І. Камлик, Є.В. Невмержицький. – К. : Знання, 1998. – 179 с.
8. Коненко С.Я. Профілактика та боротьба з корупцією в поліції Німеччини: Із досвіду роботи поліції землі Нижня Саксонія / С.Я. Коненко. – К. : Знання України, 2006. – 350 с.
9. Кальман О.Г. Місце і значення соціально-правового контролю в системі заходів протидії корупції в Україні / О.Г. Кальман // Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність. Liability of Public Officials for Corruption : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. семінару. – Х., 2003. – С. 148–151.
10. Поляков М.М. Европейский опыт борьбы с коррупцией органами исполнительной власти и прокуратуры / М.М. Поляков // Известия Тульского государственного университета. Серия: Экономические и юридические науки. – 2013. – № 2–2. – С. 160–171.
11. The Finnish legal system / edited by Jaakko Uotila. – Helsinki : Finnish Lawyers Pub. Co., 2000. – 254 p.
12. Колісниченко Н.М. Державна служба в Європейському Союзі. Європеїзація та розвиток державної служби в Україні : [навч. посіб.] / Н.М. Колісниченко ; за заг. ред. М.В. Бойцуна, Я.Г. Мудрого, О.П. Рудіка. – К. : Міленіум, 2009. – С. 40–47.
13. The Administration Act (625/2001) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/haku.php?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Administration>.
14. Суворин Э.В. Коррупция в постсоциалистических странах: сущность, особенности, стратегии противодействия (политологический анализ) : автореф. дисс. ... канд. полит. наук : спец. 23.00.02 «Политические институты, процессы и технологии» / Э.В. Суворин. – М., 2008. – 255 с.
15. Национальная программа Словакии по борьбе с коррупцией – 2000 // Интернет-сайт Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.transparency.org.ru/INTER/DOC/SVK/Slovakia_Action_Plans_Ru.doc
16. Міжнародний досвід щодо запобігання та протидії корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua>.

Чаркина А. О. Способы преодоления коррупции в органах государственной власти

В статье анализируется преодоление коррупции в органах власти в Европе. Коррупция в рамках исследования рассматривается как социально-политическое явление. Среди причин коррупции в сфере государственного управления следует назвать небольшие зарплаты государственного служащего, старую систему управления, отсутствие контроля. Сконцентрируем внимание на антикоррупционной деятельности стран-членов ЕС. Рассмотрим такие государства, как Финляндия, Франция, Словакия

Ключевые слова: коррупция, опыт, органы государственной власти, Евросоюз, антикоррупционные меры, командно-административная система, управленческий аппарат, общественная активность.

Charkina A. O. Ways of overcoming corruption in government

The article analyzes the overcoming of corruption in the authorities in Europe. Corruption in the study is considered as a socio-political phenomenon. Among the reasons in the public administration of corruption should be called small salaries of civil servants, the old control system, and lack of control. We concentrate on anti-corruption activities of the EU member states. Consider the examples of countries such as Finland, France, Slovakia.

Key words: corruption, experience, public authorities, the European Union, anti-corruption measures, command-administrative system, administrative staff, social activity.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35.085(477)

Ю. Ю. Кізілов

аспірант кафедри державної політики та управління суспільним розвитком
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК СКЛАДОВА ПРОЦЕСУ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

У статті досліджується проблема підвищення рівня професійної компетентності державних службовців як складова процесу проходження державної служби в Україні з урахуванням європейських стандартів. Запропоновані шляхи і механізми забезпечення безперервності освіти державних службовців в Україні. Розроблена структура індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця. Визначений перелік видів навчання державних службовців, які зараховуються як підвищення рівня їх професійної компетентності.

Ключові слова: державна служба, державні службовці, проходження державної служби, європейські стандарти, безперервність освіти, професійна компетентність, професійне навчання, індивідуальна програма підвищення рівня професійної компетентності.

Постановка проблеми. Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами (далі – Угода про асоціацію між Україною та ЄС) [7], Україна здійснює комплексні системні зміни законодавства про державну службу, які визначені Стратегією реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року для ефективного впровадження в Україні реформи державної служби, спрямованої на забезпечення її професіоналізації [5].

Для реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [7] модель удосконалення процесу проходження державної служби в умовах адміністративної реформи має бути побудована на засадах міжнародних стандартів та європейських цінностей: демократії, верховенства права, дотримання прав людини і основоположних свобод, належного врядування, а саме: прозорості, відкритості, підзвітності, професійності, доброчесності, результативності, ефективності, якості, лідерства, соціального партнерства.

Таким чином, важливою умовою професіоналізації державної служби є дотримання демократичних цінностей і принципів урядування; забезпечення дієвості системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, підвищення рівня їх професійної компетентності для забезпечення безперервності освіти впродовж життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі формування та розвитку професійної компетентності державних службовців присвячені наукові праці Н. Болюбаш [8], Р. Науменко, В. Тимцуника [9], Т. Недашківської [10], В. Сороко [14], О. Слюсаренко [15], С. Хаджирадєвої [16] та інших вчених.

Водночас з прийняттям та набуттям чинності нового Закону України «Про державну службу» [3] з'явилася потреба у дослідженні питання підвищення рівня професійної компетентності державних службовців відповідно до норм зазначеного Закону та з урахуванням європейських стандартів професіоналізації державної служби.

Мета статті. Головною метою роботи є дослідження проблеми підвищення рівня профе-

сійної компетентності державних службовців як складової процесу проходження державної служби в Україні з урахуванням європейських стандартів та шляхів і механізмів їх впровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу. Європейські стандарти професіоналізації державної служби ґрунтуються на принципах відкритості, прозорості, підзвітності та забезпечення освіти впродовж життя.

Відкрита модель державної служби дає змогу поєднати два підходи: врахування високого рівня професіоналізму кадрів, який досягається завдяки одержанню вищої освіти та безперервного навчання впродовж життя й використання постійного контролю, що реалізовується з боку громадськості, яка слідкує за діяльністю державних службовців [13, с. 113].

З метою створення єдиного європейського освітнього простору відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС розвиток співробітництва Сторін в галузі освіти спрямований на: а) реформування та модернізацію систем вищої освіти; б) сприяння зближенню у сфері вищої освіти, яке відбувається в рамках Болонського процесу; в) підвищення якості та важливості вищої освіти; г) поглиблення співробітництва між вищими навчальними закладами; ґ) розширення можливостей вищих навчальних закладів; д) активізацію мобільності студентів та викладачів; е) спрощення доступу до отримання вищої освіти (стаття 431) [7].

Що стосується безперервності освіти, то її правові та організаційні засади в ЄС визначені Меморандумом про безперервну освіту Комісії Європейського Союзу від 30 жовтня 2000 року, який визначає основні форми навчання протягом усього життя: формальне навчання, неформальне навчання та інформальне навчання та ключові принципи безперервної освіти: нові базові знання і навички для всіх (комп'ютерна письменність, іноземні мови, технологічна культура, підприємництво і соціальні навички); збільшення інвестицій в людські ресурси; інноваційні методики викладання і навчання (в тому числі методи критичного мислення); нова система оцінки здобутої освіти; розвиток наставництва і консультування; наближення освіти до дому (впровадження інформаційних технологій та дистанційної освіти) [1].

Фахівці наголошують на двох ключових механізмах для професійного розвитку та організаційного навчання: розповсюдження інформа-

ції та заохочення обміну досвідом між фахівцями. Різноманітні форми навчання і розвитку на державній службі включають тренінги, семінари, індивідуальні консультації, менторство та наставництво (coaching, mentoring), заходи із виступами запрошених гостей-експертів, спостереження за діяльністю на тих чи інших посадах (job shadowing), обмін спеціалістами між урядами, використання механізмів ротації тощо [12, с. 79].

Менторство (mentoring) – це допоміжні та навчальні стосунки, в яких одна особа ділиться власними знаннями, досвідом та ідеями з іншою, яка, у свою чергу, отримує користь від обміну задля особистісного та професійного розвитку. Менторство – це, так би мовити, порада керівника. Наставництво (coaching) – це стимулювання розмірковування та самостійного пошук, допомога знайти правильне рішення. Метою наставництва є відкриття інших способів / шляхів вивчення та інтерпретації світу людини, що приводить до нових дій та нових результатів [12, с. 81–82].

Відповідно до Закону України «Про державну службу» державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави. Принцип професіоналізму полягає у компетентному, об'єктивному і неупередженому виконанні посадових обов'язків, постійному підвищенні державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільному володінні державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до Закону. Професійна компетентність розглядається як здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку [3].

Ефективність нововведень у державному управлінні визначається рівнем розвитку інноваційної культури та професійної компетентності державних службовців. У свою чергу, це диктує важливу вимогу: сучасний інноваційний процес обов'язково має супроводжуватися технологією наукового забезпечення процесу самореалізації творчого потенціалу державного службовця, здатного проектувати свій індивідуальний шлях особистісного професійного розвитку, підвищення рівня професійної компетентності [9].

Для забезпечення безперервності освіти державних службовців статтями 48 і 49 Закону України «Про державну службу» визначені норми щодо підвищення рівня професійної компетентності державних службовців [3].

Зокрема, визначено, що просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до Закону України «Про державну службу». Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців здійснюється відповідно до індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності [3].

Державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно. Професійне навчання – набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок, що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації державного службовця для його професійної діяльності. Законом України «Про державну службу» передбачено, що професійне навчання державних службовців включає підготовку, перепідготовку, спеціалізацію та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань «Публічне управління та адміністрування» [3].

Однак нове положення про систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації ще не прийнято, отже, ці поняття ще не визначені.

Враховуючи положення Законів України «Про державну службу» [3], «Про освіту» [6], «Про вищу освіту» [2], вважаємо, що підготовка державних службовців – здобуття освітнього ступеня магістра в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», в тому числі на основі здобутого раніше освітнього ступеня магістра та набутого практичного досвіду за іншою спеціальністю, а також навчання в аспірантурі, докторантурі, інших навчальних закладах або наукових установах за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі.

Перепідготовка державних службовців – професійне навчання, спрямоване на оволодіння державними службовцями іншою професією.

Спеціалізація – профільна спеціалізована підготовка державних службовців з метою набуття особою здатності виконувати окремі завдання та обов'язки, що мають особливості в межах галузі знань «Публічне управління та адміністрування».

Підвищення кваліфікації державних службовців – підвищення рівня готовності особи до виконання її професійних завдань та обов'язків або набуття особою здатності виконувати додаткові завдання та обов'язки шляхом набуття нових знань і вмінь для провадження професійної діяльності на державній службі або галузі знань «Публічне управління та адміністрування».

Підвищення кваліфікації державних службовців є безперервним процесом і здійснюється за такими видами: навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації; тематичні постійно діючі семінари; спеціалізовані короткострокові навчальні курси; тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги; стажування в органах, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також за кордоном; самостійне навчання (самоосвіта); щорічний Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець» [4].

Для забезпечення безперервності освіти державних службовців важливо звернути увагу на такі два види підвищення кваліфікації державних службовців, як стажування і самоосвіта, навчання на робочому місці. Оскільки у законодавстві чіткого визначення цих понять немає, стажування можна розглядати як набуття державними службовцями практичного досвіду виконання завдань та обов'язків в органах, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також за кордоном.

Стажування проводиться з метою підвищення рівня професійної компетентності державного службовця з відривом від служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби в іншому державному органі або за кордоном відповідно до законодавства [3].

У державних органах з метою ознайомлення з функціонуванням державної служби може здійснюватися стажування громадян з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби, строком до шести місяців у порядку, визначеному керівником державної служби. На строк стажування за державним службовцем зберігаються його посада та заробітна плата [3].

Що стосується самоосвіти, то, на нашу думку, самоосвіта – це вид підвищення кваліфікації, який спрямований на самостійне оволодіння державними службовцями необхідними знаннями, уміннями і навиками для підвищен-

ня рівня професійної компетентності шляхом саморозвитку.

Самоосвіта має здійснюватися відповідно до індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця, розробленої спільно зі службою управління персоналом.

Слід також відзначити, що необхідність професійного навчання державного службовця визначається його безпосереднім керівником та службою управління персоналом державного органу за результатами оцінювання службової діяльності. Державний службовець за результатами оцінювання службової діяльності разом зі службою управління персоналом складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності, яку погоджує його безпосередній керівник та затверджує керівник самостійного структурного підрозділу, в якому він працює [3].

Однак для забезпечення безперервності навчання державних службовців є потреба у розробці порядку підвищення рівня їх професійної компетентності, який би передбачав процедуру і технологію забезпечення безперервної освіти державних службовців, зразок підготовки індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності.

На нашу думку, індивідуальна програма підвищення рівня професійної компетентності державного службовця має розроблятися терміном на три роки і передбачати накопичувальну систему годин / балів / кредитів відповідно до видів навчання.

Таким чином, індивідуальна програма підвищення рівня професійної компетентності державного службовця повинна бути погоджена з безпосереднім керівником та затверджена вищестоящим керівником і може мати таку структуру:

- прізвище, ім'я, по батькові;
- посада;
- результати щорічного оцінювання службової діяльності;
- рекомендації комісії з оцінювання службової діяльності щодо навчання державного службовця;
- план навчання.

План навчання формується відповідно до переліку видів навчання державних службовців, які зараховуються для підвищення рівня їх професійної компетентності (табл. 1) за такою структурою:

- № з/п;
- вид навчання;
- період навчання;
- загальна кількість балів / кредитів;
- отримані результати.

Крім того, в кінці програми мають стояти підписи державного службовця та підпис керівника служби управління персоналом.

Перелік видів навчання державних службовців, який зараховується для підвищення рівня професійної компетентності, зображений у таблиці 1 з урахуванням підходів, визначених у Порядку підвищення кваліфікації адвокатів України, який затверджений Рішенням Ради адвокатів України від 16 лютого 2013 року № 85 [11].

Крім того, з метою забезпечення накопичувальної системи кредитів відповідно до вимог Болонського процесу та Закону України «Про вищу освіту» [2] нами запропоновано встановити, що один кредит складає 30 академічних годин, 1 академічна година, як правило, дорівнює одному балу, якщо інше не встановлено у Таблиці 1.

З метою забезпечення безперервності професійного навчання державних службовців сума балів / кредитів щороку має бути не менше ніж 36 балів на рік.

Для організації професійного навчання державних службовців служба управління персоналом узагальнює потреби державних службовців у підготовці, перепідготовці, спеціалізації та підвищенні кваліфікації і вносить відповідні пропозиції керівнику державної служби. Керівник державної служби у межах витрат, передбачених на утримання відповідного державного органу, забезпечує організацію професійного навчання державних службовців, підвищення кваліфікації державних службовців на робочому місці або в інших установах (організаціях), а також має право відповідно до закону закуповувати послуги, необхідні для забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців, у підприємств, установ та організацій, незалежно від форми власності, фізичних осіб [3].

Тобто навчання на робочому місці можна розглядати як вид самоосвіти державного службовця, яке здійснюється шляхом наставництва та менторства відповідно до індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця, з урахуванням потреб державного службовця та його керівників у навчанні.

За результатами навчання на робочому місці має проводитися іспит, а позитивні результати повинні враховуватися в загальну систему балів/кредитів.

Висновки і пропозиції. Таким чином, підвищення ефективності професійного навчання державних службовців, запровадження індивідуальних програм розвитку персоналу та планування кар'єри, а також забезпечення безперервності освіти державних службовців є одним із основних напрямів вдосконалення

проходження державної служби в умовах її модернізації та адаптації до стандартів ЄС.

З метою удосконалення процесу проходження державної служби щодо забезпечення безперервної освіти державних службовців та реалізації Закону України «Про державну службу» Національному агентству України з питань державної служби необхідно:

1) розробити порядок підвищення рівня професійної компетентності державного службовця, який передбачає індивідуальну програму

Таблиця 1

**Перелік видів навчання державних службовців,
які зараховуються як підвищення рівня їх професійної компетентності**

№ з/п	Види навчання державних службовців, які зараховуються як підвищення рівня професійної компетентності	Залікова кількість балів / кредитів
ПІДГОТОВКА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ		
1.	Навчання за програмою підготовки магістра в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», програмами перепідготовки та спеціалізації з отриманням відповідного диплому	1 академічна година – 1 бал
2.	Здобуття наукового ступеня доктора філософії	100 балів
3.	Здобуття наукового ступеня доктора наук	150 балів
4.	Видання монографій, підручників, посібників у галузі знань «Публічне управління та адміністрування»	від 100 с. – 1 видання – 10 балів; від 200 с. – 1 видання – 20 балів; від 300 сторінок – 1 видання – 30 балів
5.	Публікації наукових та науково-практичних статей у вітчизняних фахових виданнях у галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та за кордоном	1 сторінка друкованого видання – 1 бал; публікація за кордоном – 1 сторінка друкованого видання – 2 бали
ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ		
6.	Навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації	1 академічна година – 1 бал; 108 годин – 108 балів – 3,6 кредитів
7.	Навчання за програмами тематичних постійно діючих семінарів	1 академічна година – 1 бал
8.	Навчання за програмами тематичних постійно діючих семінарів	1 академічна година – 1 бал
9.	Навчання за програмами спеціалізованих короткострокових навчальних курсів	1 академічна година – 1 бал
10.	Участь у конкурсі «Кращий державний службовець»	2 бали за кожний тур: 1 тур – 2 бали; 2 тур – 4 бали; 3 тур – 6 балів. Лауреат – 8 балів; Переможець – 10 балів
11.	Стажування в органах, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також за кордоном	1 день – 1 бал За кордоном – 1 день – 2 бали
НАВЧАННЯ ЗА ПРОГРАМОЮ САМООСВИТИ		
12.	Навчання на робочому місці	1 день – 1 бал
13.	Онлайн-навчання (дистанційне навчання)	1 день – 1 бал
14.	Участь у конференціях (тези, доповіді тощо)	1 день – 1 бал
15.	Підготовка тез на конференцію, виступ з доповіддю на конференції, підготовка презентацій	2 бали
16.	Участь у семінарах, тренінгах, круглих столах	1 академічна година – 1 бал
17.	Викладання в навчальних закладах системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців	1 академічна година – 1 бал

підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та види професійного навчання державних службовців для забезпечення безперервності їх освіти;

2) розробити порядок навчання державних службовців на робочому місці шляхом менторства та наставництва, що сприятиме підвищенню рівня професійної компетентності державних службовців;

3) розробити порядок переведення (ротації) кадрів на окремих посадах державних службовців, який би враховував при посадовому переміщенні державних службовців посад не лише їх професійну підготовку та результативність роботи, а й оптимальне поєднання інтересів державного органу та державного службовця, сприяв створенню професійного, дієздатного державного апарату.

Список використаної літератури:

1. Меморандум неперервного образования Европейского Союза : міжнародний документ 2000 року [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.znanie.org/docs/memorandum.html>.
2. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 року № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
3. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII // *Голос України*. – 2015. – № 250.
4. Про затвердження Положення про систему підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 року № 564 // *Урядовий кур'єр*. – 2010. – № 142.
5. Про затвердження Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 227-р // *Урядовий кур'єр*. – 2015. – № 63.
6. Про освіту : Закон України від 23 травня 1991 року № 1060-XII [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.
7. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII // *Відомості Верховної Ради України*. – 2014. – № 40. – Ст. 2021.
8. Болюбаш Н. Формування професійної компетентності державних службовців у вищих навчальних закладах / Н. Болюбаш [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/govermgmt/2012/194-182-6.pdf>.
9. Науменко Р. Професійна компетентність державних службовців у контексті реформ в Україні / Р. Науменко, В. Тимцуник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://el-zbirn-du.at.ua/2015_2/7.pdf.
10. Недашківська Т. Професійність державних службовців: компетентнісний підхід / Т. Недашківська // *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України*. – К. : НАДУ, 2008. – Вип.1. – С. 65–74.
11. Порядок підвищення кваліфікації адвокатів України : Рішення Ради адвокатів України від 16 лютого 2013 року № 85 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/poryadki/2016-02-26-poryadki-67_56eaccd9a7612.pdf.
12. Розвиток лідерства / [Л. Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть, Є. Барань, Т. Федорів] ; за заг. ред. І. Ібрагімової. – К. : Проект «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні», 2012. – 400 с.
13. Стельмащук Л. Організаційно-правові засади відкритості державної служби : [монографія] / Л. Стельмащук. – Івано-Франківськ : ІФНТУНГ, 2015. – 296 с.
14. Стандарти у сфері управління персоналом: від типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців до профілів компетентності / [В. Сороко, Н. Ходорівська, Т. Якименко] // *Вісник НАДУ*. – 2006. – № 3. – С. 155–168.
15. Слюсаренко О. Оцінювання (атестація) та мотивація персоналу щодо підвищення професійної компетентності в системах кар'єрного розвитку державних службовців США та країн Європи / О. М. Слюсаренко // *Актуал. пробл. держ. упр.* : зб. наук. пр. ХарРІДУ НАДУ. – № 2 (25) : У 2 ч. – Ч. 2. – Х. : ХарРІДУ НАДУ, 2005. – С. 336–342.
16. Хаджирадева С. Професіоналізація державної служби як науково-практична проблема / С. Хаджирадева // *Актуал. пробл. держ. упр.* : зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ. – Вип. 3 (29). – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – С. 211–220.

Кизилев Ю. Ю. Повышение уровня профессиональной компетентности государственных служащих как составляющая процесса прохождения государственной службы в Украине

В статье исследуется проблема повышения уровня профессиональной компетентности государственных служащих как составляющая процесса прохождения государственной службы в Украине с учетом европейских стандартов. Предложены пути и механизмы обеспечения непрерывности образования государственных служащих в Украине. Разработана структура индивидуальной программы повышения уровня профессиональной компетентности государственного служащего. Определен перечень видов учебы государственных служащих, которые засчитываются как повышение уровня их профессиональной компетентности.

Ключевые слова: государственная служба, государственные служащие, прохождение государственной службы, европейские стандарты, непрерывность образования, профессиональная компетентность, профессиональное обучение, индивидуальная программа повышения уровня профессиональной компетентности.

Kizilov Y. Y. The enhancing of professional competence level of civil servants as part of the process of civil service performance in Ukraine

In the article the problem on the enhancing of the professional competence level of civil servants is researched as part of the process of civil service performance in Ukraine in line with European standards. Ways and mechanisms for ensuring the lifelong learning of civil servants in Ukraine were offered. The structure of the individual program on enhancing of the professional competence level of the civil servant was developed. The list of training types of civil servants were determined which would be considering as a enhancing of level of professional competency.

Key words: civil service, civil servants, civil service performance, European standards, lifelong learning, professional competence, training, individual program on enhancing of the professional competence level.

О. А. Линдюк

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри філософії, теорії та історії державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ПРОБЛЕМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

У статті досліджується стан державної служби в Україні з точки зору основних закономірностей формування, функціонування і розвитку держави. Аналізується теоретичне осмислення принципово нових, складних і суперечливих проблем модернізації системи державної служби як можливість пошуку оптимальних шляхів її удосконалення та адаптації до динаміки глобалізаційних процесів. Виокремлено методологічний інструментарій формування проблем модернізації системи державної служби. Обґрунтована доцільність структурування проблем у форматі «дерева проблем» відповідно до ієрархії системи державної служби.

Ключові слова: державна служба, модернізація системи державної служби, проблеми модернізації системи державної служби, вплив глобалізації, «дерево проблем» державної служби.

Постановка проблеми. В умовах сьогодення неефективна, непрофесійна, внутрішньо суперечлива, відірвана від громадян вітчизняна державна служба є однією з перепон, що стримує здійснення модернізаційних процесів та системних змін в усіх сферах розвитку суспільства. Глобальні перетворення та зростання динаміки суспільних процесів в Україні потребують глибокого і своєчасного розкриття та вирішення складних і суперечливих проблем державної служби та державно-управлінських процесів, що відбуваються в системі, виявлення їх причин, визначення тенденцій подальшого розвитку і вироблення нових підходів до модернізації системи державної служби, їх наукового обґрунтування та впровадження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Істотний внесок у розробку досліджуваних проблемних питань внесли такі відомі вчені, як Р.В. Войтович [2], В.Я. Малиновський [4], Н.Р. Нижник [5], Т.І. Пахомова [6], С.В. Попов [7], І.А. Радзівський [8], які заклали теоретико-методологічні засади розуміння місця і ролі інституту державної служби в системі державного управління, механізмів її модернізації та трансформації тощо. Проте слід констатувати, що ступінь розробленості визначеної нами проблематики залишається недостатньою. Проблеми модернізації державної служби в українському суспільстві під впливом глобалізації загострюються, а їх вирішення вимагає

більш глибокого теоретико-методологічного осмислення.

Мета статті. Головними цілями роботи є дослідження стану державної служби України з точки зору основних закономірностей формування, функціонування і розвитку держави; аналіз теоретичного осмислення принципово нових, складних і суперечливих проблем модернізації системи державної служби як можливість пошуку оптимальних шляхів її удосконалення та адаптації до динаміки глобалізаційних процесів; виокремлення методологічного інструментарію формування проблем модернізації системи державної служби; обґрунтування доцільності структурування проблем у форматі «дерева проблем» відповідно до ієрархії системи державної служби.

Виклад основного матеріалу. Сучасний етап розвитку України характеризується різноманітними проблемами системи державної служби. В умовах глобалізації зміна державою своєї традиційної ролі опікуна й монополіста у наданні державно-управлінських послуг на роль менеджера, медіатора та каталізатора активності недержавних акторів на всіх рівнях посилює її спроможність впливати на суспільні процеси і гарантує соціальні цінності та якість життя. При цьому акценти зміщуються з розміру бюрократичного апарату й обсягу державного втручання на якість інституційного комплексу, розвиток когерентної взаємодії з агентами недержавного

сектору, ефективність виконання покладених на державну службу завдань і ступінь задоволення потреб громадян [8].

Незважаючи на позитивні досягнення модернізації системи державної служби з огляду наукового осмислення та практичного вирішення, особливої уваги потребують такі проблеми, як правові, інституційні, функціональні, структурні, організаційні, управлінські, фінансові, процесуальні, кадрові, технічні, технологічні, соціальні, ціннісні, культурні, етичні.

Нормативно-правові акти системи державної служби дають змогу чітко виокремити цілі, завдання й механізми модернізації цього інституту відповідно до сучасної парадигми державної служби та суспільних потреб. Проте чинне законодавство системно і комплексно не вирішує концептуальних питань створення і функціонування цілісного інституту державної служби в Україні. У сучасному суспільстві яскраво проявляється протиріччя між модернізаційними процесами системи і чинним правом. З одного боку, модернізація сприяє появі нових інститутів, норм, структур, систем, тим самим сприяючи їх кількісному зростанню. З іншого боку, з'являються юридичні норми, багато з яких не застосовуються або застосовуються періодично. Юридична регламентація управління призводить до результатів, прямо протилежних завданням правового регулювання державно-управлінських процесів у суспільстві [5, с. 182]. Негативом є і відсутність чіткого розподілу відповідальності між різними структурами державної служби та персональної відповідальності керівників органів державної влади за помилки в роботі або скоєні посадові злочини.

Інститути державної служби не відповідають потребам суспільства, не сприяють здійсненню суспільних реформ, залишаються недостатньо відкритими і прозорими. Подекуди ці інституції характеризуються певними рисами бюрократії радянського зразка. В умовах сьогодення вони перетворюються на інструмент задоволення політичних чи приватних інтересів. Структура інституційних змін вдосконалюється, проте державні службовці залишаються перевантажені виконанням різноманітних повноважень, обов'язків і функцій, що не завжди відповідають завданням, які ставляться перед державними інституціями. В результаті виникають фрагментарність, недостатність стратегічного бачення і слабка горизонтальна координація.

Поширеною є практика створення нових інституцій державної служби (відокремлених структурних підрозділів, оптимізація чи об'єднання ЦОБВ) для вирішення конкретних завдань, що породжує паралелізм, дублювання функцій, збільшує документообіг, приводить до збільшення чисельності державних службовців. Функціональні проблеми державної служби проявляються у надмірній багатофункціональності органів державної влади, недостатньому розподілі функцій у системі державної служби, відсутності чіткого зв'язку між ними, нераціональному розподілі функцій між різними інститутами державної служби: певні функції дублюються, інші, навпаки, випадають із поля зору.

Сучасні структурні зміни в системі державної служби визначаються дією низки економічних, технологічних, політичних, правових, соціальних, культурних й інших чинників. Спостерігаються локальна нестійкість сучасної організаційної структури державної служби, її чутливість до флуктуацій.

Серед технічних і технологічних проблем слід визначити статичність роботи службовців, низьку забезпеченість технічними засобами, низький рівень запровадження інноваційних технологій в систему документообігу. Значна увага приділяється процедурним технічним питанням, а не виробленню політики і узгодження стратегії модернізації державної служби. Державні програми і стратегії часто суперечать одна одній і залишаються деклараціями.

Проблема ефективності державного управління є складною і суперечливою. Стрімкий розвиток суспільних відносин і сучасних технологій змінює вимоги громадян до рівня якості та доступності отримання державно-управлінських і адміністративних послуг. Однак модернізація державної служби стикається з потужним механізмом гальмування, що виявляється в низькій політико-правовій культурі громадян і державних службовців, злитті органів влади та комерційних організацій, політичній заангажованості. Ці управлінські аномалії дискредитують державну службу, негативно впливаючи на причини виникнення кризи державності. Криза управлінської моделі унеможливує управління державою старими методами.

Типовими проблемами державної служби є професійна деградація державних службовців, зайняття керівних посад особами, які не мають відповідних знань і фахової підготовки, низька мотивація для вступу на державну службу,

звільнення державних службовців зі зміною влади, недосконалі системи управління людськими ресурсами, формальний підхід до підвищення кваліфікації, суб'єктивізм і формальний характер у щорічному оцінюванні державних службовців тощо.

Серед особливих проблем державної служби слід відзначити низький рівень оплати праці та соціальних гарантій, відсутність системи належного стимулювання державних службовців, пенсійне забезпечення. Відсутність престижності державної служби і невисокий статус державних службовців притаманні вітчизняній державній службі. Зазначена проблема викликана законодавчою, соціальною, фінансовою, психологічною, статусною складовими.

Традиційна управлінська культура державної служби побудована на принципах закритості і не передбачає горизонтальної взаємодії, не вироблені оптимальні механізми узгодження позицій і розв'язання конфліктів в системі. Антикорупційна політика досі не набула ознак комплексності та системності, й, незважаючи на вжиті організаційні й правові заходи щодо протидії корупції, її масштаби залишаються значними, боротьба з корупцією лише імітується.

Важливою проблемою державної служби є забезпечення стабільності, основним інтегрованим показником якої є плинність кадрів. Статистичні дані свідчать про значну плинність кадрів системи державної служби. Найменший показник плинності кадрів був у 2009 р. і становив 9,8% (37,3 тис. осіб), а найбільшим – у 2010 р. (17,3%, 65,5 тис. осіб) [3]. Така ситуація вимагає вирішення проблеми забезпечення інституційної пам'яті з метою збереження організаційного досвіду, стабільності і наступності роботи державної служби.

Серед більш поширених і суттєвих за негативними наслідками проблем державної служби В.Я. Малиновський вірно визначає панування структури над функцією; невідповідність посадам, що обіймаються; формування управлінських рішень відповідно до очікувань вищих керівників або певних сил (лобіювання); зростання без розвитку як наслідок нездатності до змін, неприйняття очікуваних нововведень або невміння їх здійснювати; втрату керованості; слабку мотивацію праці персоналу; посилення розбіжностей між формальною та неформальною структурами організації; відчуження працівників від ухвалення та реалізації рішень, втрату в їх діяльності творчості; низьку

реалізацію управлінських рішень внаслідок як невисокої виконавчої дисципліни, так і недосконалості самих рішень; розрив між рішенням та його виконанням [4, с. 201–202].

Ситуацію в системі державної служби України влучно характеризує опис синдромів управлінських патологій, запропонований І. Гальнуром:

– *«всі плывуть, і немає якоря»* (визначення С. Хантінгтона) характеризує систему, яка втратила свій традиційний або ідеологічний базис і борсається, реагуючи на випадковий тиск та інші спорадичні впливи;

– *«замкнене колесо»* описує систему, яка не здатна до зміни курсу, оскільки установки, що приймаються і реалізуються, відповідають усталеним стереотипам;

– *«високооктановий синдром»* належить системі, де внутрішні політичні процеси нерідко стають предметами інтенсивного політичного торгу і майже відсутні сподівання на зовнішні зміни;

– *«вікно дисплею»* характеризує процес, за яким інформація для ухвалення управлінських рішень надається без аргументації, ніби з екрану [9, с. 296].

В Україні модернізаційні процеси державної служби лише декларуються, тоді як у розвинутих країнах державні інститути, еліти готові до змін і здійснюють їх. Запізніла реакція готовності до змін вітчизняної еліти пов'язана з питаннями особистісної незрілості та незрілістю державних інститутів.

Як постійний процес модернізація активізується під час криз, має загальний характер і супроводжується модифікацією всієї системи суспільних відносин. Значний вплив на модернізацію здійснюють і глобалізаційні процеси. Тому проблеми модернізації державної служби доцільно досліджувати не лише в національних рамках, а й у взаємозв'язку з глобалізаційними перетвореннями.

Р.В. Войтович зазначає про «доцільність здійснити чіткий опис проблем, який би включав визначення умов та факторів, які привели до виникнення проблемної ситуації, на основі цього запропонувати варіанти їх розв'язання. <...> Слід розробити чітку систему критеріїв щодо почерговості розв'язання окремих проблем» [2, с. 298].

Слушною є думка С.В. Попова про те, що серед методологічного інструментарію формування проблеми та прийняття стратегічних рі-

шень доцільно використовувати метод «сценарію» (попереднє формулювання уявлення про проблему на основі аналізу реальної ситуації) і його різновиди; метод дерева проблем (актуальності) (структурування на підпроблеми в ієрархічному порядку) з інструментами системного аналізу (метод Делфі (проведення колективної експертизи для отримання узгодженого судження), узгодження суджень, узгодження сценаріїв, матриця взаємодії); метод аналізу ієрархій з експертною декомпозицією проблеми й оцінкою за матрицею Сааті; евристичні методи, INI-аналіз (аналіз кожної з підпроблем щодо безпосередніх і опосередкованих наслідків); бенчмаркінг (порівняння характеристик кращої світової державно-управлінської практики та власної діяльності); метод опитувальних листів (для виявлення проблем застосовується проблемно-орієнтований підхід); метод аналізу слабких місць (виявлення недоліків та встановлення їх зв'язку з можливими проблемами, що породжують незадовільні наслідки); SWOT-аналіз (виявлення проблемної ситуації шляхом перехресного зіставлення впливових внутрішніх і зовнішніх факторів) [7, с. 52].

Усвідомлення проблем державної служби забезпечить структурування, яке має значний вплив на коректність їх аналізу й базується на специфічних чинниках: причина, новизна, нагальність і масштабність. «Дерево проблем», побудоване відповідно до логіко-структурного підходу, дасть змогу в наочній формі представити наявні проблеми та негативні чинники, що характеризують ситуацію, що сформувалася в системі державної служби, і виявити їх причинно-наслідкові зв'язки. Сформоване «дерево проблем» дає повну картину наявної ситуації у вигляді багаторівневої структури, у якій виявлені проблеми розташовані в ієрархічному порядку. Структура дерева проблем дає змогу узгодити проблеми вищого рівня з конкретними засобами їх вирішення через ряд проміжних підпроблем. У процесі руху по гілках дерева забезпечуються взаємозв'язок і досягнення підцілі попереднього рівня проблем і генеральної мети і цілей розвитку системи державної служби.

Важливо забезпечити хаотичність модернізаційних заходів державної служби, можливість зворотності змін на концептуальному й стратегічному рівнях при проведенні модернізації. Усуненню проблем державної служби, що виникають під впливом глобалізації, сприятимуть «налагодження й узгодження процесів цілеви-

значення, цілепокладання та цілездійснення, раціоналізації організаційно-функціональної структури, удосконалення методів і технологій державного управління» [8].

Забезпечення синхронізації процесів модернізації державної служби одночасно на всіх рівнях: глобальному, національному і субнаціональному, стимулюватиме еволюцію ролі та функцій держави, висуватиме підвищені вимоги до ефективності державно-управлінських механізмів їх реалізації. Модернізація державної служби має відбуватися на всіх рівнях та в усіх її сферах. У процесі модернізації слід апробувати нові універсальні підходи і методи, зокрема такі, як впровадження управління за результатами; дерегулювання, підвищення якості надання державно-управлінських послуг шляхом раціоналізації та стандартизації управлінських процедур; вертикальна і горизонтальна децентралізація, розвиток партнерства та налагодження зв'язків із громадськістю; розширення використання інформаційно-комунікативних технологій; формування культури транспарентності й підзвітності у державній службі; удосконалення функціональних й організаційних управлінських структур; професіоналізація державної служби й ефективне управління людськими ресурсами [8]. Вдосконалення інституційної спроможності органів державної влади сприятиме поєднанню виконуваних ними функцій, відповідних структур, чітких стандартів та процедур діяльності, а також умінь і навичок державних службовців, необхідних для результативного і ефективного виконання функцій державної служби.

Проблеми взаємодії державної служби і громадянського суспільства в Україні ускладнюються тим, що відсутня система узгодження інтересів влади і суспільства, немає інфраструктури підготовки стратегічних рішень. Тому існує необхідність системного формування всіх елементів структури взаємодії державної влади і громадськості, що підсилює потребу теоретичного осмислення цього процесу у всьому різноманітті і комплексності [1] та оптимізації відносин державної влади і громадянського суспільства в Україні як визначального механізму підвищення ефективності державної служби.

Серед основних напрямів модернізації державної служби слід виділити:

– критичне переосмислення наявної практики модернізації державної служби з урахуванням нових світоглядно-ціннісних орієнтирів,

особливостей стану суспільства та інтересів всіх представників суспільства;

– більш широке й сутнісне запозичення досвіду модернізації розвинених, демократичних країн, акцентування уваги на його теоретико-методологічних засадах зі збереженням національних традицій;

– ґрунтовний аналіз сформованої практики модернізації державної служби, перевірка її на відповідність прогресивним стандартам, критика негативних аспектів та посилення конструктивних рекомендацій.

Проблеми системи державної служби породжуються передусім суб'єктом управління, об'єктом управління та недосконаліми відносинами між ними. Створення ефективної системи державної служби, що відповідає сучасним глобальним реаліям, зумовлює необхідність аналізу причинно-наслідкових зв'язків виникнення різних теоретичних і практичних проблем функціонування державної служби. Важливо забезпечити взаємозв'язок влади й відповідальності, політичну відповідальність вищих керівників за реалізацію урядового порядку денного, відхід від безпартійності та нейтральності державного управління. Взаємодія науки і державної служби для проникнення наукових принципів в державну службу сприятиме забезпеченню стійкого імунітету до суб'єктивізму, волюнтаризму, бюрократизму системи.

Відчувається нагальна потреба у зміні філософії державної служби, переході її з формально-догматичних позицій на гуманістичні та визначення стратегічних напрямів модернізації системи як правових засад для формування сучасної вітчизняної моделі системи, здатної до оновлення і постійного системного перезавантаження, тобто інноваційності в основах своєї організації.

Соціальну політику державної служби слід спрямувати на створення належних умов життя і сприятливих можливостей для розвитку державних службовців. Необхідно здійснити заходи щодо вдосконалення управління в системі державної служби, впровадження моральних стандартів поведінки державних службовців, регулювання ціннісних орієнтацій, потреб, інтересів, мотивів поведінки службовців, забезпечення їх ідентифікації з державними цілями боротьби з корупцією в державній службі тощо.

Висновки і пропозиції. Важливою проблемою є модернізація державної служби, яка повинна здійснюватися як складова частина

трансформації суспільства. Аналіз досліджень з проблеми модернізації дав змогу виокремити певні спільні риси модернізації державної служби в умовах глобалізації: орієнтація на громадян, інтеграція, зміни в культурі, партнерство держави і громадянського суспільства. В практичній діяльності ці закономірності проявляються по-різному. В Україні негативні тенденції в системі державної служби поглиблюються, а шляхи, напрями й рекомендації щодо поліпшення ситуації держава поки що не реалізувала.

Формування проблем модернізації державної служби доцільно структурувати у форматі «дерева проблем» відповідно до ієрархії системи державної служби, конкретизувавши їх шляхом використання методу «сценарію», бенчмаркінгу, методу аналізу слабких місць, SWOT-аналізу тощо. Чітке визначення проблем модернізації системи державної служби та причин їх виникнення дасть змогу чітко сформулювати дерево цілей системи та окреслити подальші шляхи вирішення окреслених проблем для формування в Україні дійсно незалежної, неупередженої та професійної державної служби.

Список використаної літератури:

1. Бутирська Т.О. Оптимізація взаємодії державної влади і громадянського суспільства (управлінський аспект) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Т.О.Бутирська ; Одес. регіон. ін-т держ.упр. НАДУ. – О., 2004. – 20 с.
2. Войтович Р.В. Глобалізація та її вплив на систему державного управління: аналіз, проблеми, перспективи : [монографія] / Р.В. Войтович. – Чернівці : Технодрук, 2011. – 368 с.
3. Інформаційне видання «Державна служба в цифрах – 2015» / НАДС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file:///C:/Documents%20and%20Settings/UserXP/Мои%20документы/Downloads/CSF_2015_UKR.pdf.
4. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 251 с.
5. Нижник Н.Р. К вопросу о науке государственного управления в Украине / Н. Р. Нижник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file:///C:/Documents%20and%20Settings/UserXP/Мои%20документы/Downloads/k-voprosu-o-nauke-gosudarstvennogo-upravleniya-v-ukraine.pdf.
6. Пахомова Т.І. Модернізація системи державної служби: сучасний вимір / Т.І. Пахомова // Актуальні проблеми державного управління,

- педагогіки та психології. – 2011. – № 1 (4). – С. 22–28.
7. Попов С.В. Методологічний аспект управління державно-управлінськими нововведеннями в ситуації «ризик» / С.В. Попов // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 3. – С. 50–61.
8. Радзієвський І.А. Трансформація системних характеристик державного управління в умовах глобалізації : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / І.А. Радзієвський ; НАДУ. – К., 2007. – 22 с.
9. Galnoor I. Steering the Polity : Communication and Politics in Israel / I. Galnoor. – Tel Aviv : Am Oved, 1982. – 330 p.

Лындюк Е. А. Проблемы модернизации государственной службы Украины в условиях глобализации

В статье исследуется состояние государственной службы в Украине с точки зрения основных закономерностей формирования, функционирования и развития государства. Анализируется теоретическое осмысление принципиально новых, сложных и противоречивых проблем модернизации системы государственной службы как возможность поиска оптимальных путей ее совершенствования и адаптации к динамике глобализационных процессов. Выделен методологический инструментарий формирования проблем модернизации системы государственной службы. Обоснована целесообразность структурирования проблем в формате «дерева проблем» в соответствии с иерархией системы государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, модернизация системы государственной службы, проблемы модернизации системы государственной службы, влияние глобализации, «дерево проблем» государственной службы.

Lyndyuk O. A. Problems of modernization of civil service of Ukraine under globalization

The article examines the state of civil service in Ukraine in terms of the basic patterns of formation, functioning and development of the state. The article analyzes the theoretical understanding of innovative, complex and controversial issues of modernization of the civil service as an opportunity to search for the best ways to improve and adapt it to the dynamics of globalization. The methodological tools for formation of problems of modernization of the civil service are determined. The necessity of structuring problems in the “tree of problems” according to the hierarchy of the civil service is grounded.

Key words: civil service, modernization of the civil service system, problems of modernization of the civil service system, impact of globalization, “tree of problems” of civil service.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352/354–027.21(477)

І. О. Дегтярьова

доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління
при Президентіві України

БАГАТОРІВНЕВЕ РЕГІОНАЛЬНЕ ВРЯДУВАННЯ ТА БАГАТОРІВНЕВЕ РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ: АНАЛІЗ СПІВВІДНОШЕННЯ СУТНІСНИХ ХАРАКТЕРИСТИК

У статті уточнені поняття «багаторівневе регіональне управління» й «багаторівневе регіональне врядування». Розкриті значення та специфіка вертикальної і горизонтальної взаємодії у процесі здійснення багаторівневого формування політики регіонального розвитку. Визначені передумови ефективного багаторівневого регіонального управління, та обґрунтована його важливість для подальшого становлення багаторівневого регіонального врядування.

Ключові слова: багаторівневе регіональне управління, багаторівневе регіональне врядування, партнерство, принципи, вертикальна і горизонтальна взаємодія.

Постановка проблеми. Світовий, зокрема європейський, досвід доводить, що розвиток регіонів відбувається більш успішно, коли краще налагоджена взаємодія між їх політичними, економічними та соціальними акторами, й зрештою поєднуються зусилля для вирішення конкретних спільних завдань. Такий підхід отримав назву багаторівневого врядування (Multi-level governance), яке Хартією багаторівневого врядування в Європі (Charter for Multi-level Governance in Europe), ухваленій Комітетом регіонів Європейського Союзу (далі – ЄС) у 2014 р. [7], визначено як скоординовані зусилля з боку ЄС, держав-членів та місцевих і регіональних органів влади, засновані на партнерстві та спрямовані на розробку й реалізацію політики ЄС. Документом також визнається необхідність участі в регіональній політиці інших суб'єктів: бізнесу, громадськості, населення тощо.

На сьогодні значення цього підходу усвідомлено і в Україні. У Державній стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 р. йдеться про те, що процес формування та реалізації державної політики регіонального роз-

витку повинен базуватися, серед іншого, на засадах багаторівневого управління [2].

В Угоді про асоціацію, а саме в ст. 446 п. 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво», зазначено: «Сторони сприяють взаєморозумінню та двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування та реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з особливим наголосом на розвитку відсталих територій та на територіальному співробітництві, при цьому створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства» [5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У вітчизняних наукових працях також використовуються різні поняття. Наприклад, у праці С. Романюка йдеться про «багаторівневу систему дій центральних та місцевих органів влади, спрямовану на підвищення ендогенного регіонального потенціалу», «модель багаторівневої

координації», «багаторівневі системи управління» [3]. У праці Д. Чернікова, Р. Хорольського та О. Синьоокого наголошується на становленні «багаторівневого врядування за участю регіональних влад, органів місцевого самоврядування, а також громадянського суспільства та інших зацікавлених сторін» [6, с. 10]. Багато наукових досліджень присвячено проблемі багаторівневого впливу на певні об'єкти, проте іноді йдеться про врядування, а іноді наголошується на управлінні.

Отже, маємо певну термінологічну і сутнісну невизначеність багаторівневого регіонального управління та багаторівневого регіонального врядування. Системна розробка теоретичних положень і практичних пропозицій щодо забезпечення сталого розвитку і конкурентоспроможності регіонів, регіональної політики потребує уточнення сутності відповідних понять та структурних характеристик відповідних моделей.

Мета статті. Отже завданням дослідження є уточнення сутності й особливостей багаторівневого регіонального управління та багаторівневого регіонального врядування.

Виклад основного матеріалу. Насамперед здійснимо структурно-етимологічний аналіз зазначених понять. Відповідно до тлумачного та енциклопедичного словників *управління* – це спрямування діяльності, роботи кого-, чого-небудь; перебування на чолі когось, чогось; спря-

мування ходу якогось процесу, вплив на розвиток, стан чого-небудь тощо [4]; процес впливу певних суб'єктів на об'єкти з певними цілями [1, с. 722].

Врядування (від гр. *kubernân* – керувати судном; англ. – *governance*) означає вироблення і реалізацію публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування для досягнення пріоритетних цілей суспільного розвитку [1, с. 103]. Вважається, що вперше термін був використаний древньогрецьким філософом Платоном (5 ст. до н. е.) для позначення факту наявності керівних осіб судна. Далі термін розвивався і став уживатися стосовно бізнесу та державного управління. Сучасне його розуміння набуло свого змісту в 1990-х рр., зокрема почало активно вживатися економістами, політологами та міжнародними інститутами (ООН, Всесвітній банк, МВФ) для позначення мистецтва або способу управління державою, зокрема термін виходив за межі управління органів влади з метою просування нового режиму управління розвитком держави на основі участі громадянського суспільства на всіх рівнях (національних, місцевих, регіональних, міжнародних) [8].

Нині термін «врядування» вживається щодо багатьох сфер, коли актуалізується важливість міжрівневої і міжсекторної взаємодії й необхідність прийняття різними суб'єктами спільних

Таблиця 1

Ключові сутнісні характеристики «управління» та «врядування»

Типові характеристики управління	Типові характеристики врядування
Вертикальний підхід (ієрархічна модель) – підпорядкування єдиному центру управління	Горизонтальний підхід (мережева модель) – відсутність єдиного центра управління, але наявність координаційного центра
Ключовий суб'єкт – керівник або керуюча структура	Усі учасники є партнерами і можуть виступити в ролі ключового суб'єкта
Ключові типові принципи: – принцип централізації; – принцип підпорядкування власних інтересів загальним інтересам; – принцип розподілу повноважень; – принцип влади та підзвітності вищестоящому керівництву; – принцип персональної та інституційної відповідальності	Ключові принципи: – принцип децентралізації; – принцип узгодженості власних інтересів з інтересами інших сторін; – принцип інтеграції і доповнення повноважень; – принцип підзвітності партнерам та суспільству; – принцип особистої та спільної відповідальності (співвідповідальності)
Реалізація повноважень (переважно обов'язків)	Реалізація прав та ініціатив
Примус щодо здійснення певних дій	Добровільність у здійсненні певних дій, або усвідомленість їх потреби
Управління діяльністю інших	Управління власною діяльністю та її узгодження з діяльністю інших сторін
Виконання доведених «зверху» вимог нормативно-правових актів та вказівок	Участь у формуванні нормативно-правових та інших умов діяльності
Інформування інших сторін про автономно визначені напрями дій	Перемовини з іншими сторонами щодо визначення напрямів дій та їх участь у їх реалізації
Наявність авторитету	Наявність довіри

багаторівневих рішень для досягнення спільних цілей. Усі його нові види (публічне врядування, приватне врядування, некомерційне врядування, корпоративне врядування, глобальне врядування, добре врядування, електронне врядування тощо) передбачають вихід у плануванні, організації, моніторингу й контролю діяльності за межі окремих інституцій та потребу залучення до цих процесів інших причетних сторін.

Необхідно відзначити, що "governance" перекладається російською мовою як «управление», «руководство», «власть». Вказані слова не відображають сутності цього поняття. Так, у російській мові аналога слову врядування немає. Огляд словникової бази та аналіз російськомовних наукових праць також не дав змоги встановити, який термін відповідає українському «багаторівневе регіональне врядування».

На основі джерел використаних у цій праці, а також аналізу сутності управління та врядування можна здійснити порівняльний аналіз цих категорій, запропонувавши їх ключові сутнісні характеристики – ознаки (див. табл. 1).

Враховуючи представлені в Таблиці 1 характеристики, можна сказати, що *багаторівневе регіональне врядування* передбачає забезпе-

чення розвитку регіонів через проекти, програми і стратегії, які сформовані та реалізуються на основі партнерства органів публічної влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) з іншими органами публічної влади, а також суб'єктами приватного і громадського секторів: закладів освіти, культури, охорони здоров'я, підприємств, громадських об'єднань, зарубіжних структур, окремих громадян та експертів тощо. Так, подана модель передбачає, що розвиток регіонів забезпечується діяльністю значної кількості суб'єктів різних рівнів: центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, закладів освіти, культури, охорони здоров'я, підприємств, громадських організацій, зарубіжних структур, окремих громадян та експертів тощо завдяки одночасній горизонтальній і вертикальній взаємодії (рис. 1).

Нагадаємо, що *взаємодія* – це взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь [4].

Вертикальна взаємодія в багаторівневому врядуванні передбачає зв'язки між вищими і нижчими рівнями у системі публічного врядування (національний, регіональний, місцевий

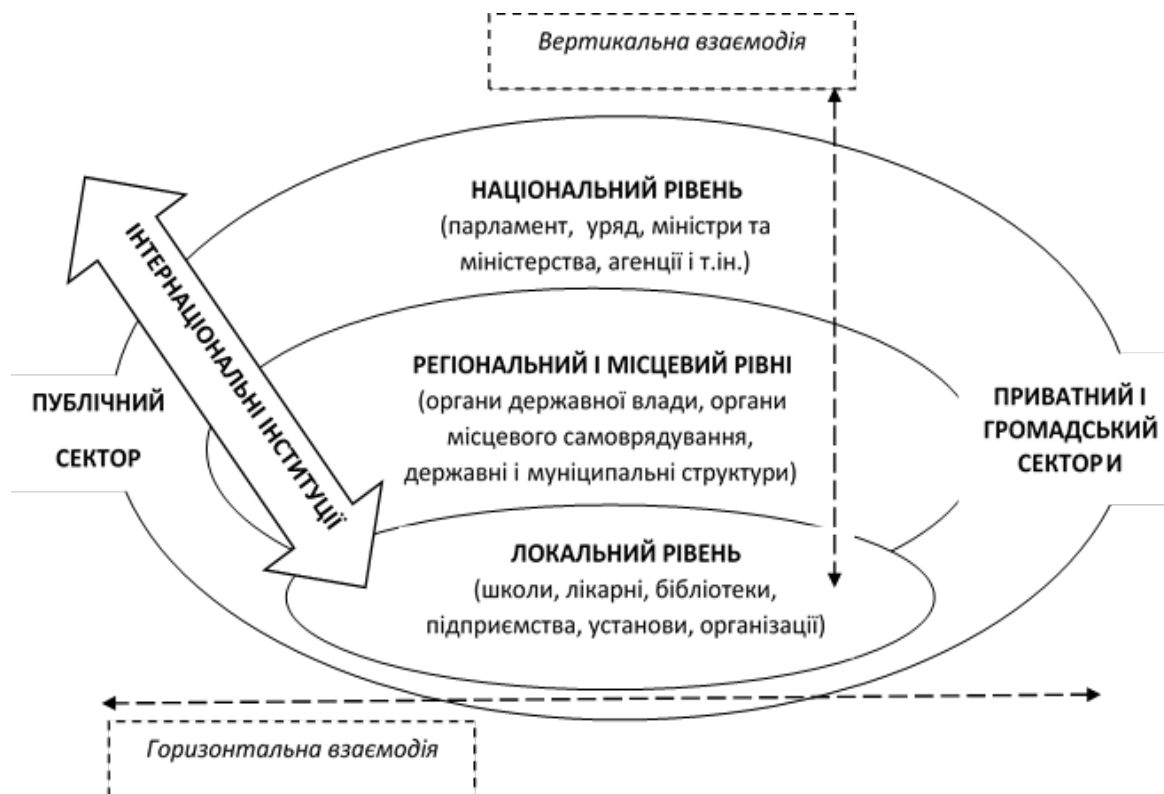


Рис. 1. Суб'єкти багаторівневого регіонального врядування та їх взаємодія

Джерело: розвинуто на основі поданого джерела [9, с. 7]

тощо). Побудова ефективних вертикальних відносин вимагає більш активних стратегій і підходів з боку регіональних органів влади для поліпшення їх взаємодії з центральними органами влади як потенційними партнерами у розв'язанні певних регіональних проблем, адже в центральних органах влади об'єктивно не можуть досконало знати про місцеві й регіональні проблеми.

Горизонтальна взаємодія охоплює як державних, так і приватних суб'єктів, які функціонують на одному рівні (національному або регіональному, або місцевому тощо).

Так, багаторівневе врядування здійснюється через налагоджену *вертикально-горизонтальну взаємодію*. Наприклад, коли на національному рівні уряд вирішує розмежувати компетенції за певні питання, він має також уточнити роль і повноваження низки суб'єктів горизонтального рівня, а ті, у свою чергу, теж можуть встановлювати свої зв'язки і форми взаємодії, якщо вони не передбачені законодавством і не мають статус обов'язкових.

Важливо розуміти, що процес багаторівневого регіонального врядування характеризується виробленням політики через конкретні спільні

ініціативи, наприклад, проекти публічно-приватного партнерства, проекти, програми і стратегії, які формуються й реалізуються також за участю двох і більше сторін з метою отримання спільної вигоди. При цьому будь-який суб'єкт може ініціювати вирішення значущих для регіону завдань, брати участь в організації їх виконання, координації відповідної діяльності тощо. Суб'єктом може бути, наприклад, громадська організація або навіть окрема особа.

Для застосування моделі багаторівневого регіонального врядування необхідний певний ступінь соціальної та політичної зрілості громадян та суспільних інститутів, усвідомлення ними своєї ролі у забезпеченні розвитку регіонів та готовності безпосередньо взяти участь у відповідних процесах. Загалом ця модель є безальтернативною для подальшого забезпечення сталого розвитку і високої конкурентоспроможності регіонів. Однак в Україні на сучасному етапі вона не може бути належним чином реалізована, оскільки у нас лише формується громадянське суспільство, ми маємо складну політичну та економічну ситуацію, низький рівень довіри суспільства до органів влади тощо. Водночас це не означає, що сьогодні не потріб-



Рис. 2. Суб'єкти багаторівневого регіонального управління та їх взаємодія

но створювати умови для становлення багаторівневого регіонального врядування в державі, навпаки – необхідно забезпечувати прозорість діяльності органів регіонального управління, реальні можливості для приватних і громадських суб'єктів щодо їх участі у розробці та реалізації політики регіонального розвитку тощо, на що, власне, і спрямовані сучасні українські реформи. Окрім того, необхідно переглянути цілі й завдання щодо регіонального розвитку відповідно до ознак конкретності, актуальності та реалістичності; прибрати програми, які не фінансуються, але потребують адміністрування; якісно інформувати населення регіонів про стан, тенденції, політику розвитку регіонів та роль кожного окремо взятого громадянина в цьому процесі, щоб забезпечувати не просто поінформованість громадян, а зміну поведінки учасників регіонального розвитку – переважно з об'єктів, а не суб'єктів.

З урахуванням того, що багаторівневе регіональне врядування потребує нової культури життєдіяльності, становлення якої потребує тривалого часу, можна стверджувати, що особливу актуальність для сучасної України має *багаторівневе регіональне управління*, оскільки багаторівневе регіональне управління передбачає забезпечення розвитку регіонів уповноваженими органами публічної влади наднаціонального, національного, регіонального та місцевого рівнів на основі їх партнерства та спільної відповідальності за досягнення цілей розвитку регіонів шляхом реалізації проектів, програм і стратегій (рис. 2). При цьому зв'язок та взаємодія із суб'єктами зовнішнього для системи регіонального середовища не менш важливі, ніж у моделі багаторівневого регіонального врядування, однак відповідальність за регіональний розвиток покладається більшою мірою на органи публічної влади.

Модель багаторівневого регіонального управління, на наш погляд, є виправданою в умовах політичної і соціально-економічної нестабільності та недостатньої готовності суспільства брати участь у виробленні та реалізації політики на засадах партнерства і співвідповідальності, тобто в умовах сучасної України. Прикладами такого управління є угоди щодо регіонального розвитку між обласними радами і Кабінетом Міністрів України, проекти щодо місцевого і регіонального розвитку, що фінансуються з різних рівнів бюджетів та сформовані з урахуванням наявних можливостей цих рівнів

та бажано на основі принципу субсидіарності. Зрештою багаторівневе регіональне управління формує основи для становлення багаторівневого регіонального врядування.

Вважаємо, що ефективне багаторівневе регіональне управління передбачає наявність таких передумов, як:

- знання про переваги міжрівневого партнерства та інституційної взаємодії;
- спонукальні мотиви та дії органів регіонального управління та їх посадових осіб у напрямі спільного з іншими органами влади розв'язання проблем регіонального розвитку;
- комунікативна компетентність, а також обізнаність про складові і принципи суб'єкт-суб'єктного владного партнерства;
- спеціальні управлінські механізми, інструменти, технології, сформовані для збалансування інтересів у системі регіонального управління та об'єднання їхніх зусиль у певних напрямках;
- позитивний досвід формальних та неформальних відносин між представниками органів регіонального управління;
- спільна налагоджена система для обміну знаннями й інформацією з питань регіонального управління та розвитку;
- достатній рівень довіри між органами регіонального управління для їх спільних дій (базується переважно на попередньому досвіді взаємодії).

Висновки і пропозиції. Узагальнення та аналіз сутнісних характеристик багаторівневого регіонального управління та багаторівневого регіонального врядування дали змогу встановити їх особливості. Так, управління має більш чітко окреслені механізми, процедури, алгоритми, є ієрархічно зумовленим, хоча передбачає й горизонтальні відносини, характеризується посиленою відповідальністю за регіональний розвиток кола уповноважених суб'єктів регіонального управління, на відміну від врядування, яке є більш складним і ситуаційно зумовленим і потребує налагодження взаємодії та партнерства між різними суб'єктами: публічними, приватними, громадськими.

Спільною ключовою ознакою багаторівневого управління та багаторівневого врядування є налагоджена горизонтальна і вертикальна взаємодія. Взаємодія в багаторівневому регіональному управлінні передбачає взаємозв'язок у системі органів регіонального управління – між уповноваженими щодо розвитку регіонів органами публічної влади різних рівнів у їх спільних діях на основі чітко визначених спільних цілей;

відповідно, взаємодія в багаторівневому регіональному врядуванні забезпечує системну інтеграцію суб'єктів зовнішнього і внутрішнього середовищ системи регіонального управління, отже, охоплює ще й інші сторони (приватні, громадські), є складнішою й менш керованою.

З урахуванням зазначеного та недостатньої готовності суспільства брати участь в регіональній політиці на сучасному етапі розвитку України більш доцільно зосередитися на формуванні моделі багаторівневого регіонального управління, яка є надійною основою для подальшого становлення багаторівневого регіонального врядування. Практична реалізація цього завдання залежить від визначення комплексу інструментів міжрівневої взаємодії, що потребує окремого наукового дослідження.

Список використаної літератури:

1. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. Сурмін, В. Бакуменко, А. Михненко та ін.] ; [за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трощинського, Ю. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 // Офіц. вісник України. – 2014. – № 70.
3. Романюк С. Еволюція підходів до підтримки регіонального розвитку в країнах світу / С. Романюк // Ефективна економіка: електронне наук. фахове видання. – 2013. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1829>.
4. Словник української мови : в 11 т. [ред. колегія: І. Білодід та ін.]. – К. : Наукова думка. – 1970–1979 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukrlit.org/slovnyk/slovnyk_ukrainskoi_movy_v_11_tomakh.
5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_\(body\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_(body).pdf).
6. Регіональна політика та Угода про асоціацію між Україною та ЄС / [Д. Черніков, Р. Хорольський, О. Синьоокий]. – К. : ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив», 2015. – 31 с.
7. Charter for Multi-level governance in Europe : Document of Committee of the Regions (CoR) EU [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx>.
8. Étymologie du terme “gouvernance” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf.
9. Good multi-level governance for vocational education and training : the paper of European Training Foundation, 2013. – Torino : European Training Foundation. – 49 p.

Дегтярева И. А. Многоуровневое региональное управление¹ и многоуровневое региональное администрирование: анализ соотношения существенных характеристик

В статье уточнены понятия «многоуровневое региональное управление» и «многоуровневое региональное администрирование». Раскрыты значение и специфика вертикального и горизонтального взаимодействий в процессе многоуровневого формирования политики регионального развития. Определены предпосылки эффективного многоуровневого регионального администрирования, и обоснована его важность для дальнейшего становления многоуровневого регионального управления.

Ключевые слова: многоуровневое региональное управление, многоуровневое региональное администрирование, партнерство, принципы, вертикальное и горизонтальное взаимодействие.

Dehtyarova I. O. Multi-level regional governance and multi-level regional administrative: an analysis of the relationship between essential characteristics

The article specifies the essence and features of the multi-level regional governance and multi-level regional administrative. Revealed the significance and specificity of the vertical and horizontal interactions in the process of forming a multi-level regional development policy. Summarizes the preconditions of effective multi-level regional administrative and proved its importance for the further formation of multi-level regional governance.

Key words: multi-level regional governance, multi-level regional administrative, partnership, principles, vertical and horizontal interactions.

¹ У російській мові немає точного перекладу слова «врядування» (англ. governance), тому в цьому випадку переклад здійснено з урахуванням найчастіше вживаного слова «управління»; «адміністрування» ж тут розглядається як аналог українського слова «управління».

Д. Ю. Записний

здобувач,

Президент Міжнародного благодійного Фонду «Простір»

ЩОДО ВИБОРУ ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються актуальні питання пошуку оптимальної моделі надання адміністративних послуг в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні. Так, розглядається діяльність центрів надання адміністративних послуг та покращення якості надання публічних послуг (адміністративних та муніципальних) в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні. У зв'язку з цим приділено серйозну увагу питанням оцінки громадянами діяльності центрів надання адміністративних послуг щодо надання адміністративних (муніципальних) послуг. На засадах аналізу чинних нормативно-правових актів, кращих вітчизняних та зарубіжних практик підготовлено також пропозиції та рекомендації щодо визначення оптимальної моделі надання адміністративних (муніципальних) послуг в умовах модернізації державного управління та реформування місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: модель, публічні (адміністративні, муніципальні) послуги, центри з надання адміністративних послуг, реформа децентралізації, громадяни, місцеве самоврядування, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. В контексті реалізації розпочатої в Україні реформи місцевого самоврядування пріоритетного значення набувають питання покращення якості послуг, які надаються громадянам органами місцевого самоврядування. У зв'язку з цим пріоритетного значення набувають питання визначення оптимальної моделі надання адміністративних послуг. На сьогодні є поширеними дві моделі надання адміністративних послуг: через інтегровані офіси (центри надання адміністративних послуг) або через відомчі офіси.

Актуальність цього аналізу зростає сьогодні, коли, з одного боку, з прийняттям у 2012 році Закону України «Про адміністративні послуги» [5] у міст обласного підпорядкування та у районних державних адміністраціях з'явився обов'язок зі створення центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП).

З іншого боку, багато найбільш необхідних адміністративних послуг в Україні досі надаються не через ЦНАП, а через територіальні органи та підрозділи різних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (служб, агентств). Аналізована у документі проблема-

тика стосується членів Уряду, відповідальних за формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг (насамперед це Мінекономрозвитку, МВС, Мін'юст, Мінрегіонбуд), представників інших центральних органів виконавчої влади (насамперед ДМС, Держземагенство), керівників органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій, відповідальних за створення ЦНАП, а також громадських активістів, пересічних громадян та суб'єктів господарювання, які є споживачами адміністративних послуг.

З точки зору публічних ресурсів, інтегроване надання послуг є більш економічним, адже для рівних комфортних умов потрібно значно більше ресурсів на створення окремих відомчих офісів, аніж на інтегрований офіс.

Можливою тимчасовою перевагою відомчих офісів, принаймні в період створення інтегрованих офісів, є вища кваліфікація персоналу внаслідок вузької спеціалізації. В інтегрованих офісах також можуть виникати проблеми логістичного характеру (доставка документів) та контролю і забезпечення якості, якщо інституційно «розривається» фронт-офіс та бек-офіс

між різними органами влади. Саме остання проблема актуальна сьогодні для українських ЦНАП, адже досі ЦНАП переважно відповідають лише за прийом заяв і видачу результатів, а змістовне опрацювання справ здійснюється іншими органами влади.

На майбутнє для України потрібна чітка визначеність на рівні державної політики щодо політики створення саме інтегрованих офісів з особливим акцентом на базові адміністративні послуги. Ця політика тісно пов'язана також з політикою децентралізації та реалізацією реформи місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

В останні роки питанням адміністративних (муниципальних) послуг, які надаються громадянам органами державної влади та органами місцевого самоврядування, приділяється значна увага. Так, серед науковців, що досліджували різні аспекти згаданого питання, слід виділити Т. Журавля, І. Коліушка, М. Лесечко, Ф. Лютенса, Л. Пала, В. Сороко, В. Тимошук, В. Толкованова, Г. Фоксола, Д. Шиманке, А. Чемериса. Однак сьогодні набуває важливого значення питання визначення оптимальної моделі надання адміністративних послуг в контексті реалізації реформи місцевого самоврядування, покращення якості послуг та їх наближення до громадян з урахуванням принципу субсидіарності.

Мета статті. Метою статті є визначення оптимальної моделі надання адміністративних послуг в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Роль органів місцевого самоврядування в умовах сучасного муніципального менеджменту полягає у наданні більш якісних публічних (адміністративних, муніципальних) послуг громадянам. Серед найбільш актуальних проблем у сфері надання адміністративних послуг в Україні сьогодні можна виділити такі: складність процедур та суперечливе правове регулювання; територіальна розпорошеність різних органів, що надають адміністративні послуги; «подрібнення» адміністративних послуг на окремі «платні послуги»; перекладання обов'язків адміністративних органів щодо збирання довідок, візуювань, погоджень тощо на приватних осіб; необґрунтовано високі розміри плати за окремі види послуг; обмеженість днів та годин прийому громадян; необґрунтовано тривалі строки для надання окремих послуг; проблеми доступу до інформації

необхідної для отримання адміністративних послуг тощо [2].

17 травня 2012 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про адміністративні послуги». Серед основних позитивних новел цього Закону слід виділити такі:

- заохочення (де-юре – обов'язок) органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій до утворення центрів надання адміністративних послуг, що має створити зручніші та прозоріші умови спілкування громадян з владою;

- законодавча заборона вимагання документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг або яку вони можуть отримати самостійно;

- впорядкування внутрішніх процедур надання адміністративної послуги (через запровадження технологічних карток послуг) та надання зручної інформації для споживачів послуг (через встановлений обов'язок широкого інформування та запровадження інформаційних карток адміністративних послуг);

- з набранням згаданим Законом чинності у містах України почали активніше відкриватись «інтегровані офіси» – ЦНАП. Основна їх суть полягає у тому, що особа швидко та комфортно може отримати всі необхідні їй адміністративні послуги (або ж їх максимальну кількість) в одному місці [9].

За даними соціологічного опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» у грудні 2015 року, позитивно якість надання адміністративних послуг в Україні загалом оцінювали менше 5% населення. І динаміка негативна, якщо порівнювати ці дані з оцінкою 2013 року (біля 12%).

Однак ситуація зовсім інша, коли йдеться про надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування через ЦНАП. Згідно з даними опитування загальна оцінка роботи міських органів у сфері надання адміністративних послуг протягом останніх 1,5 роки покращилася. Якщо у 2013 році позитивно роботу ЦНАП оцінювали 70% респондентів, то у 2015 році частка тих, хто вважає їх роботу доброю, зросла до 79% [10].

На жаль, перелік послуг, що надаються у ЦНАП, є недостатнім. Основні базові адміністративні послуги, що досі належать до компетенції центральних органів виконавчої влади та їх територіальних структур та є найбільш популярними серед громадян (реєстрація місця прожи-

вання, видача паспортів, в тому числі паспортів для виїзду за кордон, реєстрація нерухомості тощо), у більшості міст та районів не передаються до ЦНАП. Більше того, ключові державні органи, відповідальні за надання саме базових адміністративних послуг (Державна міграційна служба, МВС, Мін'юст), тяжіють до створення власних «офісів» для надання приналежних до їх компетенції послуг.

У зв'язку з цим необхідно розглянути позитивні та негативні аспекти кожної з цих моделей (ЦНАП або відомчі офіси) та визначити переваги і недоліки кожного з варіантів.

Вже з 2008 року, ще за відсутності Закону «Про адміністративні послуги», в Україні за ініціативою органів місцевого самоврядування почали утворюватись перші «інтегровані офіси» – центри надання адміністративних послуг. Перший ЦНАП під назвою «Центр адміністративних послуг «Прозорий офіс» було відкрито у вересні 2008 року у місті Вінниця. Номенклатура послуг, що надавались цим ЦНАП на той час, включала усі види послуг Вінницької міської ради, її виконавчих органів та державних дозвільних органів [11].

Приклад Вінниці наслідували Івано-Франківськ, ЦНАП якого розпочав роботу у жовтні 2010 року, Луганськ (листопад 2011 року) та інші міста. Нині найкращі, за нашими експертними оцінками, ЦНАП в Україні також відкрито в таких містах, як Луцьк, Хмельницький, Житомир, Черкаси, Чернігів, Кіровоград, Кривий Ріг, Харків.

З прийняттям у 2012 році Закону України «Про адміністративні послуги» утворення ЦНАП на рівні міст обласного та / або республіканського Автономної Республіки Крим значення, при Київській, Севастопольській міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях стало юридично обов'язковим. На законодавчому рівні було закріплено основні вимоги до таких офісів, засади та порядок їх функціонування. При цьому, хоча термін «інтегрований офіс» чи «єдиний офіс» законодавцем і не вживається, з мети Закону і багатьох його норм впливає саме орієнтація на те, що у такому офісі має бути найширша номенклатура послуг. Зрештою, це підтверджується і найважливішим підзаконним актом, ухваленим на виконання Закону – Переліком адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП (затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від

16 травня 2014 року № 523). У ньому визначені насамперед послуги з реєстраційної-паспортної сфери, реєстрації бізнесу та нерухомості.

Важливо зауважити, що у цьому питанні Україна орієнтувалася на досвід таких країн, як ФРН, Польща, Канада, тобто великих за територією та за чисельністю населення країн [13]. І ці країни віддають перевагу моделі надання адміністративних послуг через «інтегровані офіси», оскільки саме вони здатні максимально забезпечити комфорт громадянам при отриманні публічних послуг.

Ці структури можуть по-різному називатися. Наприклад, у ФРН їх називають «офіси для громадян», у Польщі – «відділи обслуговування мешканців», у Канаді – «інтегровані офіси». Поширена узагальнена назва моделі таких офісів англійською мовою – “one-stop-shop”, або офіси, що діють за принципом «єдиного вікна». Але їх суть саме у наданні найнеобхідніших для громадян послуг в одному місці. Аналогічні офіси функціонують і в менших країнах (як-от Нідерланди), адже саме цей концепт найзручніший для громадян [12].

У моделі «інтегрованого офісу» / ЦНАП, можна виділити такі основні характеристики, що одночасно є його позитивними сторонами.

1) Інтегрованість, або робота за принципом «єдиного офісу». Основна суть цих офісів полягає у тому, що в одному місці особа може отримати максимально широкий комплекс адміністративних послуг без потреби відвідувати інші державні органи чи органи місцевого самоврядування. В Україні через ЦНАП надається лише частина базових адміністративних послуг, до того ж, в окремих містах. Зокрема, до базових адміністративних послуг слід віднести насамперед такі групи послуг: реєстрація актів цивільного стану (реєстрація народження дитини, шлюбу, розірвання шлюбу, смерті тощо); реєстрація місця проживання особи; видача (обмін) паспорта громадянина України, вклеювання до паспорта громадянина України фотокартки при досягненні громадянином 25- і 45-річного віку; видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон; державна реєстрація права власності на нерухоме майно; державна реєстрація земельної ділянки; державна реєстрація юридичної особи або фізичної особи – підприємця; видача посвідчення водія на право керування транспортними засобами; реєстрація, перереєстрація колісних транспортних засобів; соціальні адміністративні послуги (державні допо-

моги, субсидії тощо). З усього цього переліку більшість послуг не надаються через ЦНАП з причини їх приналежності до компетенції міністерств, державних служб, агентств. Тому швидше як виняток лише деякі міста зараз спромоглися включити ці послуги чи їх значну частину до своїх ЦНАП (Вінниця, Луцьк тощо). Але потенційні переваги для громадянина в отриманні цих послуг в «інтегрованому офісі» є очевидними. Наприклад, для того, щоб здійснити реєстрацію народження дитини, сьогодні треба витратити багато часу і нервів на відвідування трьох різних органів: РАЦС (система Мін'юсту), Державна міграційна служба (система МВС) та Управління соціального захисту (в міськвиконкомі чи райдержадміністрації) і проходження відповідних бюрократичних процедур. Адже необхідно здійснити: 1) реєстрацію самого факту народження дитини; 2) реєстрацію місця проживання дитини; 3) отримати призначення допомоги при народженні. У разі включення цих послуг до компетенції ЦНАП ці три справи могли б вирішуватися за один візит громадянина. Тобто економія часу особи буде колосальною. І зарубіжний досвід це також підтверджує. Народжуваність в Україні складає біля 500 тисяч дітей щорічно, тому це може миттєво акумулювати економічний ефект для держави і бізнесу від такого нововведення.

2) Робота за принципом «єдиного вікна». Цей принцип полягає у тому, що громадянину для отримання адміністративної послуги необхідно лише подати заяву та необхідний мінімум документів працівнику «інтегрованого офісу», а потім прийти за результатом чи отримати його поштою. Збір інформації, довідок, погодження тощо має здійснюватися всередині адміністрації (всередині адміністративного органу та між адміністративними органами), а не покладатися на особу. Тобто бюрократичні процедури, за яких особа відвідує багато органів, вистоює черги та сплачує кошти у кожній з них, – мінімізуються. За умови інтегрованості послуг обмін інформацією між суб'єктами надання адміністративних послуг також може бути суттєво полегшено.

3) Територіальна доступність. Інтегровані офіси, як правило, знаходяться значно ближче до споживачів послуг, навіть в українських реаліях. Зокрема, офіційно в Україні вже є більше 650 ЦНАП, хоча далеко не всі з них насправді відповідають вимогам до ЦНАП. В той же час, наприклад, в системі ДМС відкрито 20 спеціальних офісів («Сервісний паспорт»). І навіть

загальна мережа територіальних підрозділів ДМС не повністю відповідає адміністративно-територіальному поділу України (наприклад, у Чопському районі Закарпатської області не існує підрозділу ДМС, а найближчий з них знаходиться за 30 км від міста Чоп). У системі ДАІ МВС нині працює 238 центрів МРЕВ та задекларовано намір створити на їх основі лише 60 спеціальних «сервісних центрів МВС». Тобто і тут чисельність відрізняється на порядок. Більше варто взяти до уваги, що ЦНАП мають можливість відкривати територіальні філії, що ще більше наближує послуги до споживача (наприклад, у Вінниці таких філій 3, у Харкові – 10, у Кривому Розі – 7). У законопроектах, які знаходяться на сьогодні на розгляді у Парламенті, планується додатково передбачити можливість створення ще й віддалених робочих місць.

4) «Відкрите приміщення». Зона обслуговування має бути максимально просторою, а робочі місця персоналу, що обслуговує відвідувачів, відкритими. Належні «інтегровані офіси» не повинні мати кабінетну систему обслуговування. Це додатковий психологічний комфорт для громадянина та дієвий антикорупційний елемент. Процес обслуговування бачать усі відвідувачі, що підвищує прозорість і відкритість процесу. Крім того, належно облаштованими можна вважати лише ті приміщення, які забезпечують потреби осіб з обмеженими можливостями та осіб з дітьми. Їм мають бути забезпечені умови для комфортного відвідування ЦНАП. Зокрема, у ЦНАП мають бути пандуси, кімнати особистої гігієни для інвалідів, за можливості – кімнати матері і дитини тощо.

5) Розширені години роботи. Графік роботи ЦНАП має складати максимальну (в розумних межах) кількість прийомних годин протягом дня і тижня. Як правило, це робота без обідньої перерви, з подовженим вечірнім прийомом один або два рази на тиждень. В Україні нині мінімальний стандарт прийомних годин для ЦНАП складає 42 години на тиждень. При цьому не повинно бути поділу робочих днів та годин на окремі години прийому (тим більше щодо окремих видів послуг) та години видачі документів, години надання консультацій тощо. За таких умов саме громадянин обирає зручний для себе час на відвідування адміністрації. Це має позитивний ефект і для бізнесу, і для держави, адже наймані працівники мають можливість владнати свої справи в позаробочий час (в тому числі в обідню перерву чи в суботу).

6) Електронне регулювання черги (для великих офісів). Організація роботи великих ЦНАП (для великих міст і районів) передбачає наявність системи електронного керування чергою. Це додає впорядкованості, оперативності, прогнозованості та справедливості в обслуговуванні.

7) Максимальне інформаційне забезпечення, в тому числі рецепція. У ЦНАП для відвідувачів мають бути забезпечені інформаційні стенди, буклети, інформаційні картки щодо кожної з послуг та інформаційні термінали. Для більшості ЦНАП (крім зовсім невеликих) є доцільним наявність рецепції, тобто інформаційного пункту першого контакту. Консультант на рецепції має надавати відвідувачам достатні відповіді на запитання щодо роботи ЦНАП, допомагати у користуванні системою керування чергою тощо.

8) Супутні послуги. Досить часто при отриманні адміністративних послуг у споживачів виникають пов'язані потреби. Наприклад, це необхідність здійснення оплати за послугу, здійснення ксерокопії тих чи інших документів. Саме тому у ЦНАП часто забезпечені банківські послуги, послуги з ксерокопіювання, продаж канцтоварів, Інтернет тощо. В перспективі варто розглянути можливість прийняття безготівкових платежів безпосередньо працівниками ЦНАП.

Модель надання адміністративних послуг через ЦНАП має також певні ризики та проблеми.

1) Брак глибоких вузькоспеціалізованих знань у персоналу, принаймні на початку функціонування ЦНАП чи надання нових послуг. Оскільки основна суть ЦНАП полягає у тому, що це офіс, де можна отримати більшість адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна», то його персонал, як правило, є (має бути) «універсальним». Тобто один адміністратор здійснює обслуговування громадян відносно замовлень на отримання різних адміністративних послуг. Такій посадовій особі може бракувати глибоких знань щодо особливостей вирішення певної справи. Можливі випадки, коли адміністратор не може надати заявникові розгорнуту консультацію щодо певної адміністративної послуги. Модель надання адміністративних послуг через ЦНАП передбачає збір документів адміністратором від заявників та подальше їх передання до відповідного органу. В разі невідповідності документів ор-

ган повертає їх до ЦНАП. У разі повернення уповноваженим органом документів заявника без достатніх пояснень до ЦНАП (що трапляється на практиці) у адміністратора можуть виникнути труднощі із відповіддю заявнику щодо усунення допущених ним помилок при подачі документів. Особливо відчутною є ця проблема на початку створення ЦНАП або надання через ЦНАП нових послуг. Цей період може тривати від кількох місяців до року. Далі рівень кваліфікації адміністраторів ЦНАП поступово зростає і досягає рівня, необхідного для належного консультування щодо різних справ. Зрештою і в ЦНАП допускається часткова спеціалізація персоналу.

2) Потреба роботи з різними програмними продуктами. Для надання багатьох адміністративних послуг необхідно використовувати різні програми та бази даних (реєстри). Встановити на одному комп'ютері для роботи адміністратора ЦНАП декілька програм, особливо від різних органів виконавчої влади, буває проблематичним з технічних причин. У цьому ж контексті можна розглядати потребу у приміщеннях для технічного обладнання, що необхідне для надання певних адміністративних послуг. Наприклад, в Україні послуга з видачі паспорта для виїзду за кордон потребує цифрової фотокамери, комплекту аксесуарів для неї, пристроїв для зняття відбитків пальців, сканування підпису тощо. Такі послуги, як видача посвідчення водія та свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу, надаються, як правило, в день їх замовлення, а тому потребують обладнання для виготовлення цих документів. Звичайно, можна згадати й інші проблеми, які притаманні і для «відомчих офісів» (зокрема, психологічне навантаження на персонал внаслідок постійного спілкування з відвідувачами та його «вигорання»). Але ці проблеми вирішуються раціональним розподілом обов'язків та робочого часу, комунікаційними тренінгами тощо.

Але найважливішим чинником, що сьогодні в Україні ускладнює створення і роботу ЦНАП, є те, що суб'єктами надання більшості базових послуг є органи виконавчої влади (територіальні органи / підрозділи ЦОБВ), а ЦНАП виступають лише фронт-офісами (місцями прийому заяв). В умовах такого інституційного розриву, коли процес надання послуги розірвано між різними органами влади, частими проблемами є брак конструктивної взаємодії; необґрунтовані відмови з боку суб'єктів надання адміністратив-

них послуг; логістичні проблеми з передачею документів; прострочення термінів вирішення справ тощо.

Підсумовуючи позитиви моделі ЦНАП для громадян, можемо відзначити насамперед економію часу на відвідування різних органів, можливість вибору зручних для себе годин на відвідування офісу, високу інформативність ЦНАП та загальний комфорт. Від ЦНАП має вигоди і влада, а саме: висока задоволеність споживачів послуг; значна економія витрат часу для громадян; мінімізація умов для корупції.

Водночас в Україні значну частину адміністративних послуг громадяни досі отримують у «відомчих офісах» (так тут і далі будуть називатися територіальні органи та підрозділи міністерств, служб, агентств). Деякі з цих офісів можуть бути подібні за зовнішніми характеристиками до ЦНАП, хоча часто утворюються на сумнівній з точки зору права нормативній основі (наприклад, «Паспортний сервіс» ДМС). У будь-якому разі їх принципова відмінність від ЦНАП – це спеціалізація на певній групі послуг. Наприклад, в ДАІ МВС – центри надання послуг, пов'язаних з використанням автотранспортних засобів (колишні МРЕВ).

Модель надання адміністративних послуг через «відомчі офіси» має деякі позитивні сторони:

1) висока кваліфікація персоналу внаслідок вузької спеціалізації послуг, що надаються у «відомчих офісах». За рахунок вузької спеціалізації рівень консультування та швидкість обслуговування у конкретній справі можуть бути дуже високими. Хоча і в ЦНАП при належній підготовці персоналу та отриманні ним певного досвіду цей рівень стає цілком достатнім;

2) кращі можливості для невідкладного надання «швидких послуг». Приміщення, де надаються тільки адміністративні послуги одного відомства, на сьогодні, як правило, краще забезпечені необхідним обладнанням та програмними продуктами і доступом до реєстрів, аніж ЦНАП. Це дає змогу невідкладно надавати такі «швидкі послуги», як різного роду виписки та витяги, а в деяких випадках і навіть готові документи (наприклад, свідоцтво про реєстрацію автомобіля). Однак слід зазначити, що ЦНАП у належному приміщенні та за умови конструктивного ставлення до них з боку ЦОБВ чи децентралізації повноважень і належного технічного забезпечення теж можуть надавати ці послуги з таким же рівнем оперативності.

Проте модель «відомчих офісів» має такі суттєві недоліки:

1) громадяни змушені відвідувати різні офіси та органи влади. Останні, як правило, працюють у різних приміщеннях, за різними графіками тощо. Це щоразу окрема черга на прийом, щоразу додаткове відвідування банків тощо. Це негативно відбивається і на економіці країни. Громадяни змушені відпрошуватись з роботи через потребу отримати ту чи іншу адміністративну послугу, а підприємці втрачають свій час у чергах та біганні між різними органами. Як вже було зазначено, для того, щоб, наприклад, здійснити реєстрацію народження дитини, треба витратити багато часу на відвідування трьох різних установ: РАЦСу, Державної міграційної служби та Управління соціального захисту;

2) розпорощення бюджетних коштів на «відомчі офіси». Кожне з міністерств чи інших центральних органів виконавчої влади прагне забезпечити фінансування насамперед власних «офісів». Траплялись випадки, коли на такі «офіси» пропонувалось виділяти надмірні суми. Наприклад, у 2012 році на створення центру послуг Управління ДАІ Києва планувалось виділення бюджетних коштів на суму 132,28 мільйонів гривень. Таким чином, замість фінансування єдиних, інтегрованих ЦНАП, де може ефективно, з максимальним комфортом для споживачів надаватись більшість адміністративних послуг, держава «розпорощує» кошти на різні «офіси», що призводить до незадовільного рівня їх облаштування, і, відповідно, низької якості послуг. При цьому потрібно пам'ятати, що кожен окремий офіс – це, як правило, ще й витрати на наскрізне забезпечення (керівництво, служба персоналу, бухгалтерія, відділ ІТ тощо). Як результат подібної безгосподарності, нівелюється сама ідея ЦНАП і підходу до інтегрованого надання адміністративних послуг;

3) віддаленість від споживачів. У невеликих за кількістю населення населених пунктах державним органам економічно не вигідно розміщувати окремі «офіси», оскільки кількість споживачів вузькоспеціалізованих послуг суттєво менша. У зв'язку з цим мешканцям таких містечок, сільських населених пунктів та навіть цілих районів доводиться не лише відвідувати різні установи для отримання однієї послуги, а ще й витратити кошти на проїзд від місця проживання до іншого адміністративного центру (району чи області).

Слід також зазначити, що розмір бюджетних коштів на створення ЦНАП в обласних центрах коливається в середньому від 1 до 10 млн грн. В середньому розмір витрат складає 2–3 млн грн, а в цінах 2015 року, за нашими оцінками, створення нового ЦНАП може коштувати біля 5 млн грн у місті – обласному центрі (з населенням 200–300 тисяч мешканців) або районі аналогічного рівня і 500 тисяч – 1 млн грн у місті – районному центрі (при РДА чи міській раді). У зв'язку з цим можна зробити висновок, що інтегрована модель надання адміністративних послуг є більш економною, ніж відомча модель.

Висновки і пропозиції. Проведений аналіз однозначно показує переваги інтегрованого надання адміністративних послуг, тобто через центри надання адміністративних послуг (ЦНАП). Для споживачів послуг (громадян і бізнесу) це можливість одночасного замовлення різних послуг, які можуть впливати з одного факту або життєвої ситуації (наприклад, народження дитини, придбання житла тощо). Тобто найважливіша перевага ЦНАП – це ліквідація потреби особи звернутися до різних адміністративних органів, розпорощених територіально та з різними приймальними годинами.

Належні ЦНАП – це також комфортні умови обслуговування, розширені приймальні години, системи керування чергою, велика інформативність, банківські та інші супутні послуги. Отже, ЦНАП суттєво заощаджує час та інші ресурси споживачів послуг.

З точки зору держави, інтегроване надання послуг – це також заощадження ресурсів держави, адже для створення комфортних умов для прийому споживачів у єдиному інтегрованому офісі (ЦНАП) потрібно значно менше ресурсів, ніж для створення таких же умов, і особливо територіальної доступності, для кількох окремих відомчих офісів. Інтегрована модель сприяє мінімізації прихованих витрат, таких як корупція. Отже, належний ЦНАП – це суттєве покращення якості послуг, оперативність їх надання і значна економія публічних ресурсів та коштів споживачів послуг.

Серед актуальних питань роботи ЦНАП в Україні можна виділити проблему забезпечення і контролю якості послуг в умовах інституційного «розірвання» фронт-офісу (власне ЦНАП / рецепція і робочі місця персоналу, який контактує з відвідувачами) та бек-офісу (органи та підрозділи, де здійснюється робота з документами без відвідувачів) між органами місцевого

самоврядування та центральними органами виконавчої влади [8].

Відомчі офіси мають тимчасові переваги вищої компетентності персоналу внаслідок вузької спеціалізації, принаймні при порівнянні з періодом початку роботи інтегрованих офісів. Також сьогодні в Україні відомчі офіси мають кращий рівень доступу до реєстрів та можливості надання швидких послуг. Але це тимчасові і штучні монопольні переваги.

Загалом дослідження діяльності ЦНАП в Україні дає змогу зробити такі висновки:

– ЦНАП досить успішно утворюються органами місцевого самоврядування. У останніх є більші можливості для пошуку і залучення ресурсів (власні бюджети розвитку, комунальна власність, гранти, кредити тощо). Місцеві політики мають стабільніший мандат (до 5 років) і можуть ефективніше реалізувати подібні проекти. Але найголовніше, місцеві політики мають більше мотивації для реалізації подібних ініціатив, адже мають боротися за голоси виборців. У той же час залучення ресурсів з Державного бюджету для відомчих офісів значно проблематичніше і з політичної точки зору, і з позиції так званого адміністрування. Частими є проблеми неефективного використання ресурсів, що розподіляються централізовано.

– інституційне закріплення функцій з обслуговування населення через ЦНАП органів місцевого самоврядування сприяє подоланню системної корупції.

– універсалізм персоналу ЦНАП дає змогу ефективніше використовувати і власне людський ресурс та всю публічну інфраструктуру.

На жаль, перелік послуг, що сьогодні надаються у ЦНАП, є недостатнім. Основні базові адміністративні послуги, що досі належать до компетенції центральних органів виконавчої влади та їх територіальних структур та є найбільш популярними серед громадян (реєстрація місця проживання, видача паспортів, в тому числі паспортів для виїзду за кордон, реєстрація нерухомості тощо), у більшості міст та районів не передаються до ЦНАП. Більше того, ключові державні органи, відповідальні за надання саме базових адміністративних послуг (Державна міграційна служба, МВС тощо) тяжіють до створення власних «офісів» для надання приналежних до їх компетенції послуг.

Але на сьогоднішньому етапі розвитку ЦНАП найважливішим чинником є потреба у чіткій визначеності і послідовності державної політики.

Зокрема, необхідно неухильно дотримуватися проголошеного в Україні стратегічного напрямку політики – децентралізації, тобто делегування/передачі повноважень з надання базових адміністративних послуг органам місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / за ред. Ю. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2011– . Т. 6 : Державна служба / за ред. С. Серьогіна, В. Сороко, 2011 – 524 с.
2. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. Горбатенко ; [за ред. Ю. Шемшученко, В. Бабкіна, В. Горбатенка]. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
3. Деякі питання надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2010 року № 915 //Урядовий кур'єр. – 2010. – № 195.
4. Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних, послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737 //Урядовий кур'єр. – 2009. – № 140.
5. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI, за станом на 1 січня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/5203-17.
6. Про концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
7. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, за станом на 4 квітня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
8. Сороко В. Надання публічних послуг органами державної влади / В. Сороко. – К., 2008. – 420 с.
9. Тимошук В. Оцінка якості адміністративних послуг / В. Тимошук, А. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – 460 с.
10. Толкованов В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід : [монографія] / В. Толкованов. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 264 с.
11. Шаров Ю. Муніципальні послуги: шлях до високої якості : [моногр.] / Ю. Шаров, Д. Сухінін. – Мелітополь : Видавн. Будинок ММД, 2008. – 452 с.
12. European Governance: A White paper / Comm. of the Europ. Commun. (COM (2001) 428 final). – Brussels, 2011. – 35 р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurlex.europa.eu>.
13. Global Issues. Governance / United Nations [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.un.org/en/globalissues/governance>.
14. The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level / Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.int>.

Записный Д. Ю. О выборе оптимальной модели предоставления административных услуг в условиях реализации реформы местного самоуправления в Украине

В статье рассматриваются актуальные вопросы оптимальной модели предоставления административных услуг в условиях реализации реформы местного самоуправления в Украине. Рассматривается деятельность центров по предоставлению административных услуг и улучшению качества публичных (административных и муниципальных) услуг в условиях реализации реформы местного самоуправления. В связи с этим уделено серьезное внимание вопросам оценки гражданами деятельности центров по предоставлению административных услуг касательно предоставления административных (муниципальных) услуг. На основе анализа нормативно-правовых актов, лучших отечественных и международных практик подготовлены рекомендации и предложения по определению оптимальной модели предоставления административных (муниципальных) услуг в условиях модернизации государственного управления и реформирования местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: модель, публичные (административные, муниципальные) услуги, центры по предоставлению административных услуг, реформа децентрализации, граждане, местное самоуправление, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Zapysnyj D. Yu. To select the optimal model of administrative services in the conditions of the implementation of local government reform in Ukraine

The article presents the key issues related to the definition of the possible administrative services delivering model in the framework of the local self-government reform implementation in Ukraine. It is analyzed the activity of the administrative service delivering centers as well as the issues related to the improvement of the quality of the services to be provided to the citizens. In this regard, a serious attention was paid to the issues related to the assessment by the citizens of the activity of the administrative service delivering centers. By the analysis of the legislative and normative acts, best national and international practices in this field the relevant proposals and recommendations concerning definition of the possible administrative services delivering model (in the framework of the on-going local self-government reform) are highlighted.

Key words: *model, public (administrative, municipal) services, administrative service delivering centers, decentralization reform, citizens, local self-government, state bodies, local self-government bodies.*

УДК 351.82

К. В. Мануїлова

кандидат історичних наук,
докторант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ, ЩО НАЛЕЖАЛИ РЕЧІ ПОСПОЛИТІЙ

У статті досліджуються особливості функціонування місцевих сеймиків Речі Посполитої на українських землях. Відзначено, що в Україні спостерігаються давні традиції децентралізації публічної влади. Зокрема, виявлені засади децентралізації публічної влади у функціонуванні місцевих сеймиків Речі Посполитої.

Ключові слова: *місьцеве самоврядування, українські землі, Річ Посполита, сеймики.*

Постановка проблеми. Наближення українського суспільства до європейських стандартів можливо за умови децентралізації публічної влади. Президент України П. Порошенко визначив пріоритетні напрями розвитку держави під назвою «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [1, с. 14]. Ключовою реформою цієї стратегії є децентралізація влади.

Вивчення досвіду існування децентралізованих публічних органів влади на українських теренах у минулому є актуальною для України темою, оскільки для досягнення найкращих результатів у реформуванні потрібно врахувати місцеві умови та національні традиції держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Децентралізація публічної влади Речі Посполитої розглянута опосередковано. Так, польські (С. Суловський, Б. Зданюк) й українські (М. Примуш, Н. Мінєнкова) вчені охарактеризували політичні системи Польщі й України. Становлення місцевого самоврядування в Польщі проаналізували С. Байрак, С. Сорока, С. Плевак, В. Горобець та інші науковці. Децентралізація державної служби в литовсько-польську добу розглянула О. Хорошенюк. Функціонування українських сеймиків висвітлені в публікаціях О. Винниченко. Проте у науковій літературі недостатньо висвітлено становлення традицій децентралізації публічної влади на українських теренах.

Мета статті. Головним завданням дослідження є з'ясування засад існування децен-

тралізованих органів публічної влади на українських землях, що входили до складу Речі Посполитої.

Виклад основного матеріалу. Загальновідомим є факт, що децентралізація влади є передачею центральними органами державної влади певного обсягу владних повноважень суб'єктам управління нижчого рівня, що володіють необхідними правами, обов'язками та ресурсами. Кінцевою метою такого перерозподілу владних повноважень є можливість прийняття ефективних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях [2, с. 167].

На становлення децентралізованої публічної влади на українських землях значно вплинула політична система Польщі. Вітчизняні правознавці дійшли висновків, що Річ Посполита (XVI – XVIII ст.) була децентралізованою державою. Український юрист М. Марчук зазначив, що Річ Посполита була феодальною децентралізацією, що межувала з роздробленістю. У Польщі вона спиралася на монополію шляхетського стану, який протримався до 1791 р., тобто до дати видання Права про королівські міста й Урядової постанови від 3 травня 1791 р., які відкрили шлях до розповсюдження громадянських прав на членів інших станів, починаючи з багатого міщанства [3, с. 22]. О. Проневич зазначив, що Польща за часів шляхетської демократизації характеризувалась поступовою втратою значення інституту монархії та децентралізацією апарату державної влади [4, с. 70].

Погоджуючись з думкою вчених, зазначимо, що засади децентралізації публічної влади на українських землях з'явилися ще до Люблінської унії та зазнали подальшого становлення у Речі Посполитій (друга половина XVI – XVIII ст.). Такими засадами децентралізації публічної влади були адміністративно-територіальний поділ українських земель і запровадження місцевого самоврядування (місцеві сеймики).

У XIV – на початку XVI ст. на українських землях, що належали Польщі та ВКЛ, був запроваджений адміністративно-територіальний поділ і була створена публічна влада за польським зразком. Всі українські землі поділені на воєводства та повіти. Так, у 1566 р. у ВКЛ створено Берестейське воєводство, що мало у своєму складі Берестейський повіт [5, с. 15–17]. Стосовно адміністративно-територіального поділу українських земель, які належали польському королю, то на їх території в 1434 р. утворені Руське воєводство (Львівська земля (Львівський і Жидачівський повіти)); Галицька земля (Галицький і Терехівський, Коломийський повіти); Холмська земля (Холмський і Красноставський повіти) і Подільське воєводство (Кам'янецький і Летичівський повіти); у 1462 р. – Белзьке воєводство (Белзький, Грабовецький, Городельський, Любачівський повіти і Буська земля); у 1471 р. – Київське воєводство (Київський, Житомирський, Овруцький повіти); у 1452 р. – Підляське воєводство (Дорогичинська, Більська, Мельницька землі); у 1566 р. – Волинське (Луцький, Володимирський, Кременецький повіти) та Брацлавське воєводства (Вінницький, Брацлавський повіти) [5, с. 15–17]. Своєрідною рисою Руського воєводства було те, що між повітами та воєводством існували проміжні адміністративно-територіальні одиниці – землі, а у Підляському воєводстві замість повітів були лише землі [6]. Останні українські воєводства створені у 1635 р. – це Чернігівське (Чернігівський повіт) [7, с. 66] і Смоленське воєводства (Стародубський повіт) [5, с. 15–17].

Всі українські воєводства, землі та повіти мали сеймик – власний уряд. Сеймик був добровільним зібранням шляхти певної землі, воєводства або провінції. Сеймик виконував подвійну політичну роль, тобто був становою інституцією місцевого шляхетського самоврядування та відігравав роль головного механізму участі шляхти в політичному житті держави [9, с. 3].

У 1569 р. Литва та Польща підписали Люблінську унію, в якій зазначалось, що королів-

ство Польське і Велике князівство Литовське є одним нероздільним і невіддільним тілом, однією загальною республікою, яка з'єдналася в один народ з двох держав і народів. Цими двома народами на вічні часи веліла одна голова, один загальний король, обраний загальними голосами Польщі та Литви [9, с. 725]. У результаті унії виникла держава – Річ Посполита (1569–1795 рр.). До складу Речі Посполитої увійшла значна частина українських земель (Волинь, Київщина, східне Поділля, частина Лівобережної України). На цих територіях були поширені польські законодавчо-правові норми. Всі українські воєводства та повіти увійшли до складу до так званої Малопольської провінції, яка була сеймовою одиницею. На теренах Малопольської провінції таких сеймиків було 13, у тому числі на українських землях – 9 [10, с. 99].

Як і становлення адміністративно-територіального устрою, формування сеймиків розпочалися задовго до Люблінської унії. Сейм вперше був законодавчо закріплений Цереквіцьким привілеєм і підтверджений Нешавськими статутами, виданими 1454 р. У статутах польський король обіцяв, що не буде встановлювати ніяких нових законів без згоди загальних з'їздів, які повинні збиратися в окремих землях [11, с. 225].

Подальше закріплення повноважень місцевих сеймиків були у Литовському статуті 1566 р., у наказах і в універсалах королів, у сеймових ухвалах, у земських привілеях, статутах і у місцевих нормах. Запровадження цих нормативних актів сприяли становленню у Речі Посполитій інституту сеймів.

В українських землях місцеві (провінційні, земські, воєводські, повітові) сеймики були запроваджені впродовж достатньо тривалого хронологічного проміжку. Найраніше це сталося у тих українських землях, які потрапили до Польського королівства ще у XIV – XV ст. (Руське, Подільське та Белзьке воєводства). Це було пов'язано із запровадженням в означених воєводствах у XV ст. польського адміністративно-територіального устрою. Щодо Київського, Волинського та Брацлавського воєводства, то тут місцеві сеймики виникли після політичної реформи 1566 р. у ВКЛ. Останні сеймики на українських землях були запроваджені в 1635 р. у Чернігівському воєводстві.

Український дослідник шляхетських сеймиків О. Вінниченко визначив за функціональним призначенням і на основі сеймикових матеріалів українських воєводств 13 (підраховано

нами – К. М.) типів сеймиків [12, с. 47–49]. Серед вищезначених типів цих типів місцевих сеймиків виокремимо ті, на яких розглядалися безпосередньо питання місцевого самоврядування та різноманітні проблеми регіонів.

Так, першочерговим завданням предсеймових або посольських сеймиків шляхти було обрання послів на вальний (загальний) сейм Речі Посполитої, створений після Люблінської унії, та надання послам інструкції. В останній висловлювалися побажання місцевої шляхти щодо тем обговорення на сеймі. Обрані послі мали неухильно дотримуватися отриманої інструкції. Після 1591 р. предсеймові сеймики забезпечували виконання сеймових постанов [13, с. 507]. Під кінець перебігу передсеймового сеймику шляхта переходила до розгляду проблем місцевого управління та написання інструкцій. Традиційно наприкінці цього документу містився заголовок «Петиція», під яким висловлювалися різноманітні прохання, скарги, звернення тощо [14, с. 39]. Наприклад, в інструкції посла від Волинського сеймику 1462 р. містилась вимога про вдосконалення та корегування процедури збору податків [15, с. 503].

Вагому роль послі з предсеймових сеймиків грали на вальному сеймі (законодавчий орган Речі Посполитої у другій половині XVI – XVIII ст.). Сейм мав дві палати. У верхній палаті засідали 140 сенаторів (у польській сенат до 1569 р. входило 94 сановника), у нижній – 170 послів, в тому числі 122 посла від Корони [16, с. 54]. Головна роль на вальному сеймі належала не сенаторам, а посольській ізбі (нижній палаті). Посольська изба формувалася так: «Земські послі вибиралися шляхтою на місцевих повітових сеймиках, що називалися передсеймовими або посольськими. <...> Шляхта вибирала послів числом, встановленим законом для кожного воєводства, землі або повіту, від 1 і до 8» [17, с. 387]. Відповідно до цієї норми українські воєводства мали таке представництво на сеймі: Волинське – 6, Брацлавське – 4, Київське – 3, Чернігівське – 4 [8, с. 3].

Саме у посольській ізбі відбувалися найбільш жваві (якщо не сказати більше) дебати та зазвичай приймалися рішення, яким, як правило, підкорявся сенат і які затверджував (або як часто відбувалося, змушений був затвердити) король [18, с. 70].

Специфікою вального сейму було застосування на засіданнях протягом 1652–1791 рр. принципу *liberum veto* (з латинської «вільно

забороняю»), що передбачав одногосність у прийнятті рішення та право посла призвати рішення сейму недійсним. Кожному сеймовому послу шляхта надавала інструкції, в яких визначала, на які питання посол не повинен погоджуватись; у яких випадках перешкоджати розгляду справ, якщо не будуть виконані певні умови та за якими обставинами припиняти засідання сейму (це виражалось у словах “*sistere activitatem*” (з латинської «зупинення діяльності») [19, с. 76]. За задумом шляхти принцип *liberum veto* мав протидіяти корупції на сеймі (недопущення прийняття небезпечного закону для шляхти). Для прийняття закону, який би задовольняв всіх, необхідно було шукати компромісне рішення. Але на практиці це привело до анархії, про що може свідчити поширене у той час серед шляхти висловлювання «Польща тримається на безвладді» [20, с. 83], а також до систематичних зривів сеймів. Протягом 1652–1764 рр. із 55 сеймів тільки 7 були завершені, інші 48 зірвані, причому близько третини сеймів зірвані через один голос. Зривання сеймів мали руйнівні наслідки для Речі Посполитої: по-перше, не провадилися у життя навіть прогресивні рішення сейму; по-друге, різке зростання ролі місцевих сеймиків у правлінні державою спричинило загострення протиріч у суспільстві.

Після посольських сеймиків збиралися генеральні сеймики в окремих провінціях. Українські воєводства, що входили до Малопольщі, проводили генеральний сеймик у м. Корчин. У цих сеймиках брали участь сенатори. На них приймалися рішення про спільні дії на рівні провінції та узгоджувалися позиції делегатів на сеймі і сенаторів.

Проблеми місцевого самоврядування розглядалися на реляційному (з латинської “*relatio*” – «донесення, повідомлення, доповідь») сеймику, який проходив після закінчення сейму для заслуховування звітів послів і обговорення сеймових конституцій, зокрема тих, що стосувалися збору податків [21, с. 128]; на надзвичайному сеймику шляхта вирішувала невідкладні справи; керував регіонам у періоди безкоролів’їв конфедераційний (каптурований) сеймик; займався питанням місцевого самоврядування господарський або сеймик «доброго порядку» [13, с. 507].

Шляхта добилась надзвичайно широких повноважень для сеймиків. Так, за правління короля Владислава IV (1595–1648 рр.), згідно з рішеннями місцевих «парламентів», воєвод-

ства набували права мати власну скарбницю, куди збирали гроші з так званого чопового податку (сплачувався за виготовлення пива, горілки, вина, меду на утримання війська). А за часів Августа II Саксонського (1697–1706 рр.; 1709–1733 рр.) у воєводствах за сеймиковими постановами творилися власні автономні військові уряди [22, с. 109].

Отже, на українських землях, що належали Речі Посполитій, існували засади децентралізації публічної влади, що проявились у функціонуванні місцевих сеймиків (органи публічної влади). Так, по-перше, найважливіші законодавчі акти приймалися на місцях шляхом обговорення на місцевих сеймиках, а центральна влада враховувала всі зауваження і затверджувала ці закони. По-друге, місцеві сеймики як суб'єкти управління нижчого рівня отримали від центральної влади (від короля) певний обсяг повноважень (міське самоуправління, контроль за виконанням законів) та ресурсів (збір податків).

Висновки і пропозиції. Занадто широка децентралізація публічної влади Речі Посполитої привела до глибокої кризи в країні й ослабила державу. Останнім скористались сусідні держави (Російська і Австрійська імперії та Пруссія) й поділили Річ Посполиту між собою.

Назвемо недоліки децентралізованої публічної влади Речі Посполитої:

1) влада в державі належала не всьому народу, а лише шляхті, яка дбала лише про особисті вузькокланові інтереси (вимагала у короля нових прав і привілеїв, власну армію, право збору податків), а не опікувалась вирішенням загальнодержавних проблем;

2) зростання ролі місцевих сеймиків відбулось внаслідок застосування принципу *liberium veto* послами. Це посилювало протиріччя у суспільстві;

3) дозвіл регіонам мати власні війська привів до втрати централізованого управління армією, що мало катастрофічні наслідки: зменшилась обороноздатність країни; розпочалась анархія; зріс рівень сепаратизму; нерівномірно розвивались різні регіони.

Для забезпечення успішної реформи з децентралізації публічної влади в Україні варто підняти рівень демократизації у суспільстві (всенародне обговорення, врахування пропозицій, зауважень, прийняття рішень більшістю народу, а не одноставністю або окремими верстами населення). Забезпечити лише централізоване управління збройним військами України.

Список використаної літератури:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Офіц. вісник Президента України. – 2015. – № 2. – Ст. 154. – С. 14.
2. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.ред. кол.: Ю. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне управління / наук.ред. кол.: В. Загорський (голова), С. Телешун (співголова) та ін. – 2011. – 630 с.
3. Марчук М. Територіальне самоврядування у Речі Посполитій / М. Марчук // Право і Безпека. – 2014. – № 4. – С. 21–28.
4. Проневич О. Реалізація функції правоохорони квазіполіцейськими інституціями у середньовічних німецьких монархіях та Речі Посполитій (кінець XV – кінець XVIII ст.) / О. Проневич // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 4. – С. 67–72.
5. Адміністративно-територіальний устрій України: Історія та сучасність / [В. Яцюк, О. Матвійшин, В. Граб, Ю. Карпінський, Ю. Лоза, В. Новик, С. Бугай] ; за заг. ред. В. Яцюби. – К., 2001. – 270 с.
6. Губань Р. Історія становлення сучасного адміністративно-територіального устрою України / Р. Губань // Юридичний журнал. – №3 – 2009. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3159>.
7. Крикун М. Земські уряди на українських землях у XV – XVIII ст. / М. Крикун // Записки Наукового товариства імені Шевченка. – 1994. – Т. ССХХVIII. Праці Історико-філософської секції. – С. 65–122.
8. Кулановський П. Земські сеймики як орган шляхетського самоуправління в др. пол. XVI – перш. пол. XVII ст. / П. Кулановський // Наукові записки історичного факультету Запорізького державного університету. – 1999. – Вип. VII. – С. 3–9.
9. Дневник Люблинского сейма 1569 г.: Соединение Великого княжества Литовского с Королевством Польским. – СПб. : Печатня В. Головина, 1869. – 780 с.
10. Влада і суспільство в Україні. Історичний контекст / за ред. В. Смоля. – К. : НАН України, Інститут історії України, 2013. – 506 с.
11. Хрестоматія по истории южных и западных славян : в 3 т. – Минск : изд-во «Университетское», 1987– . – Т. I : Эпоха феодализма / под ред. М. Фрейденберга. – 1987. – 272 с.
12. Вінниченко О. Типологія шляхетських сеймиків Речі Посполитої XVI – XVIII ст. / О. Вінниченко // Наукові зошити історичного факультету Львівського державного університету імені Івана Франка : збірник наукових праць. – Вип. 2. – Львів, 1999. – С. 47–49.

13. Енциклопедія історії України (ЕІУ) : в 10 т. – К. : Наукова думка, – 2003–2013. – Т. 9 : Прил – С / за ред. В. Смолія (голова) та ін. – 2012. – 944 с.
14. Казначеева Л. Річпосполитські сеймики у шляхетському самоврядуванні Правобережної України / Л. Казначеева // Актуальні проблеми вітчизняної та всесвітньої історії : збірник наукових праць. – Вип. 19. – 2010. – С. 37–42.
15. Кулаковський П. Сеймик Волинського воєводства і сейм Речі Посполитої 1642 р. / Кризь століття: Студії на пошану Миколи Крикуна з нагоди 80-річчя / [ред. кол.: О. Вінниченко, Г. Гмітерек, Л. Зашкільняк, А. Заяць, О. Купчинський, Н. Яковенко]. – Львів, 2012. – С. 498–525.
16. Краткая история Польши. С древнейших времен до наших дней / [Л. Горизонтов, В. Дьяков, Ф. Зуев, У. Манусевич, И. Пименова, А. Орехов, С. Стецкевич, С. Фалькович, В. Якубский] ; [редколлегия: Ф. Зуев, В. Светлов, С. Фалькович, ответств. редактор: В.А. Дьяков]. – М. : Наука, 1993. – 528 с.
17. Любавский М. История западных славян / М. Любавский. – М. : Парад, 2004. – 608 с.
18. Безьев Д. Украина и Речь Посполитая в первой половине XVII в. : [монография] / Д. Безьев. – М. : Прометей, 2012. – 214 с.
19. Кареев Н.И. Исторический очерк Польского сейма / Н. Кареева. – М. : Тип. А. Мамонтова и К°, 1888. – 163 с.
20. Чикилёв М. Парламентаризм Речи Посполитой / М. Чикилёв // Белорусская государственность и развитие национальной правовой системы: от Статута 1588 г. до современной Конституции : материалы Республиканской науч.-практ. конференции (Минск, 11–12 марта 2008 г.). – Минск, 2008. – С. 82–84.
21. Кулаковський П. Інструкція сеймику Чернігівського воєводства 1646 р. / П. Кулаковський // Україна модерна. – 2001. – С. 113–138.
22. Історія державної служби в Україні : в 5 т. / [відп. ред.: Т. Мотренко, В. Смолій ; редкол.: С. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.]. – К. : Ніка-Центр, 2009– . – Т. 1. – 2009. – 544 с.

Мануилова К. В. Основы децентрализации публичной власти на украинских землях в составе Речи Посполитой

В статье исследуются особенности функционирования местных сеймиков Речи Посполитой на украинских землях. Отмечено, что в Украине наблюдаются давние традиции децентрализации публичной власти. В частности, выявлены основы децентрализации публичной власти в функционировании местных сеймиков Речи Посполитой.

Ключевые слова: *местное самоуправление, украинские земли, Речь Посполитая, сеймики.*

Manuilova K. V. The principles of decentralization of public authority on Ukrainian lands belonging to the Polish-Lithuanian Commonwealth

The article examines the peculiarities of the local, regional councils of the Commonwealth of Ukrainian lands. It is noted that in Ukraine, a long tradition of decentralization of public power. In particular, revealed the foundations of decentralization of public authority in the operation of local regional councils of the Polish–Lithuanian Commonwealth.

Key words: *Local government, Ukrainian land, Polish-Lithuanian commonwealth, sejmik.*

I. В. Руда

аспірант кафедри управління проектами
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

МІСЦЕ Й РОЛЬ ПРОЕКТНОГО ПІДХОДУ В МЕХАНІЗМІ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто питання необхідності використання проектного підходу до проведення реформ. Сконцентрована увага на реформі децентралізації влади в Україні та реформі місцевого самоврядування. Автором визначено реформу як проект, що вимагає використання відповідних підходів до організації та успішного проведення останніх.

Ключові слова: громада, концепція реформування місцевого самоврядування, проектний підхід, реформа децентралізації, Україна.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна стала на шлях реформ. Реформування усіх сфер життя українського суспільства пов'язане з необхідністю виходу із кризового становища у соціальній, економічній, політичній та інших сферах. Для забезпечення ефективного проведення реформ на державному рівні створено Національну раду реформ [29] як майданчик для пошуку консенсусу і прийняття рішень. Основними завданнями Національної ради реформ є визначення пріоритетів реформ, координація дій із реформування, моніторинг реалізації та досягнення цілей реформ.

Для оцінки результативності проведення реформ створено спеціальну аналітичну плат-

форму VoxUkraine, яка очолюється групою провідних світових економістів, юристів і членів української політичної спільноти, які працюють задля впровадження реформ в Україні.

В рамках VoxUkraine діє проект iMoRe (Індекс Моніторингу Реформ) (рис. 1), завдяки якому відстежуються нормативні зміни, що відбуваються в Україні. Головною метою Індексу є надання суспільству релевантної інформації щодо швидкості та напрямку реформ в країні.

Згідно зі звітом за травень 2016 року Індекс Моніторингу Реформ [4] опустився до одного з найнижчих значень: +0,4 бали. А це означає, що результативність запровадження реформ є дуже низькою та не задовольняє необхідний

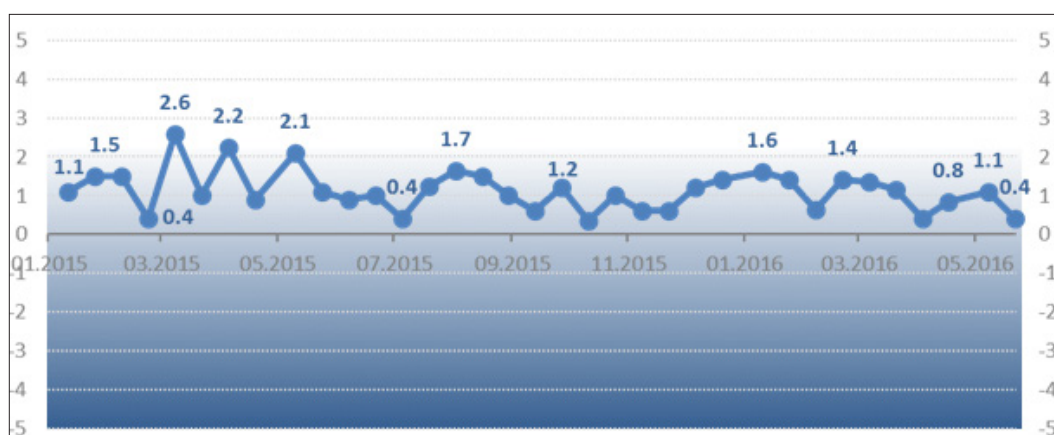


Рис. 1. Динаміка Індексу Моніторингу Реформ

рівень. Необхідність використання нових підходів до запровадження реформ є вимогою часу, адже виникає загроза «успішного» завершення реформ в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанням використання проектного підходу в державному управлінні Т. Безверхнюк, І. Парфьонов, П. Цегольник, О. Федорчак займалися через призму інноваційності та необхідності запровадження. Необхідність використання проектного підходу в муніципальному управлінні досліджували Г. Мінаєва, В. Молоканова, І. Чикаренко, Ю. Шаров.

Управління змінами у сфері державного управління та місцевого самоврядування в Україні є предметом наукових досліджень Н. Миронової, Ю. Шарова. Науковцями розглядалися методи реалізації технологій управління змінами та можливості їх використання в процесі здійснення системних перетворень у сфері державного управління.

Мета статті. Мета статті – визначення місця та ролі проектного підходу в механізмі реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. У найзагальнішому розумінні реформа – це перетворення, зміна, перевлаштування чого-небудь [21, с. 712; 24, с. 597]. При цьому перетворення означає внесення корінних змін, перероблення у щось інше, переведення в інший стан, надання нового вигляду, а перевлаштування – влаштування (обладнання, налагодження) заново, по-іншому [21, с. 380; 6, с. 306].

Реформа – це така зміна, що передбачає перехід певного об'єкта у новий якісний стан.

Будь-яка реформа спрямована на певне удосконалення, тобто усунення або виправлення недоліків, помилок, підвищення ефективності роботи певної системи тощо [27, с. 1188]. Зокрема, існує визначення реформи як перетворення з метою покращення [7, с. 9]. Таким чином, реформи спрямовані на прогресивний розвиток суспільства, але водночас покликані зберегти існування певних соціально-політичних, економічних чи ідеологічних структур, інститутів тощо [25, с. 481; 22, с. 451].

На сучасному етапі розвитку нашої держави основні напрями реформування публічного управління визначені Програмою реформ Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [23], схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015.

Одними із пріоритетних напрямів реформування є децентралізація влади в Україні та реформа місцевого самоврядування, що передбачають відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізацію у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [23].

Нормативно-правове забезпечення реалізації реформи децентралізації влади в Україні визначено рядом Законів України, а саме «Про місцеве самоврядування» [16], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [11], «Про засади державної регіональної політики» [12], «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [8], «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [10], «Про співробітництво територіальних громад» [18], «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» [17].

Наявне нормативно-правове забезпечення реформи децентралізації влади в Україні є недосконалим і вимагає доопрацювання. На етапі розгляду та прийняття у Верховній Раді України знаходяться законопроекти, які з точки зору їх ініціаторів мають вдосконалити законодавчу базу для більш успішного проведення реформ [3]: «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні», «Про місцеві вибори», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації

надання адміністративних послуг», «Про Перфектив», «Про засади та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України».

Основу нормативно-правового забезпечення реформи місцевого самоврядування складають такі Постанови та Розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [19], «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [15], «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [13], «Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [9]. Забезпечення принципу фінансової самодостатності громад у рамках реформи децентралізації в Україні визначено Постановою КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 року № 214 [14].

Крім вказаних вище нормативно-правових актів, є Накази Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад» від 27 серпня 2014 року № 233 та «Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад» від 15 серпня 2014 року № 225 [28], які визначають питання співробітництва в рамках об'єднання територіальних громад.

Одним із наріжних каменів децентралізації є реформування місцевого самоврядування. Основна ідея реформування місцевого самоврядування викладена в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [19].

Розробка та реалізації всіх реформ в загальному вигляді є сукупністю різноманітних за складністю та масштабами проектів. А отже, реформа місцевого самоврядування є одним із проектів у програмі реформ.

Проект – це комплекс взаємопов'язаних заходів, розроблених для досягнення певних цілей протягом заданого часу при встановлених ресурсних обмеженнях [2].

Згідно з Керівництвом РМВоК проект – це тимчасове підприємство, спрямоване на ство-

рення унікального продукту, послуги або результату [20, с. 3]. Тимчасовий характер проектів вказує на певний початок і певне закінчення. Закінчення настає тоді, коли цілі проекту досягнуті або коли проект припиняється у зв'язку з тим, що його цілі не будуть або не можуть бути досягнуті, або коли в проекті більше немає необхідності. «Тимчасовий» не обов'язково передбачає коротку тривалість проекту. Це відноситься до залученості в проект і тривалості проекту. «Тимчасовий», як правило, не відноситься до продукту, послуги та результату, що створюються в ході проекту. Більшість проектів здійснюється для досягнення стійкого, тривалого результату [20, с. 3].

Відповідно до Керівництва з управління інноваційними проектами і програмами організацій (P2M) проект – це зобов'язання створити цінність, засновану на місії проекту, яке має бути завершено в певний період, у межах узгодженого часу, ресурсів і умов експлуатації [5].

Необхідно визначити, чи відповідає реформа місцевого самоврядування категорії «проект».

Цілі проекту. Кінцевою метою реформування органів місцевого самоврядування є «створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [19]. А це означає, що, якщо дивитися на реформу місцевого самоврядування як на проект, то головні цілі цього проекту визначені Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Зміст проекту. Для прикладу, на другому етапі реалізації Концепції (2015–2017 рр.) передбачаються такі заходи:

- 1) уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;

- 2) провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі;

3) провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування;

4) вдосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

Більш детальна декомпозиція запланованих до реалізації заходів дає змогу планувати строки та ресурси проекту.

Декомпозиція – метод, який передбачає розбиття змісту і кінцевих результатів проекту на більш дрібні і більш керовані елементи [20, с. 533].

Для прикладу, інституційна реорганізація органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі передбачає створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

Нині визначені основні етапи створення ОТГ (рис. 2) [29].

Отже, реформа місцевого самоврядування має чітко визначений зміст, представлений у Концепції, деталізація якого дасть змогу визначити строки та необхідні ресурси для реалізації.

Строки реалізації проекту. Реалізація Концепції здійснюється двома етапами: перший – етап підготовки (2014 рік); другий – етап реалізації (2015–2017 роки). Отже, є чітко заплановані строки реалізації проекту реформування місцевого самоврядування.

Ресурси. Фінансування заходів з реалізації Концепції здійснюється з державного та місце-

вих бюджетів у межах асигнувань, що передбачаються у бюджетах відповідних територіальних громад на відповідний рік, а також за рахунок міжнародної технічної та фінансової допомоги [19]. Обмежений характер ресурсів визначений «межами асигнувань» та необхідністю залучення міжнародної технічної та фінансової допомоги.

Щодо питання цінності проекту Л. Батенко [1] пропонує вважати цінністю позитивні зміни, які настають внаслідок реалізації проекту та відповідають очікуванням його стейкхолдерів. Таке визначення цінності проекту обумовлює її вузький і широкий контекст з урахуванням різних інтересів широкого кола зацікавлених сторін у проекті протягом фаз його життєвого циклу.

Зацікавлена сторона/Stakeholder – особа, група або організація, яка може впливати, на яку можуть вплинути або яка може піддаватися впливу рішення, операції або результату проекту [20, с. 536].

Що стосується реформи місцевого самоврядування як проекту, то кінцевими споживачами (бенефіціарами) результатів проекту стануть територіальні громади, основна цінність реформи для яких – задоволеність інтересів у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території.

Реформа місцевого самоврядування відповідає всім основним характеристикам проекту, отже, є проектом, тому для її успішної реаліза-

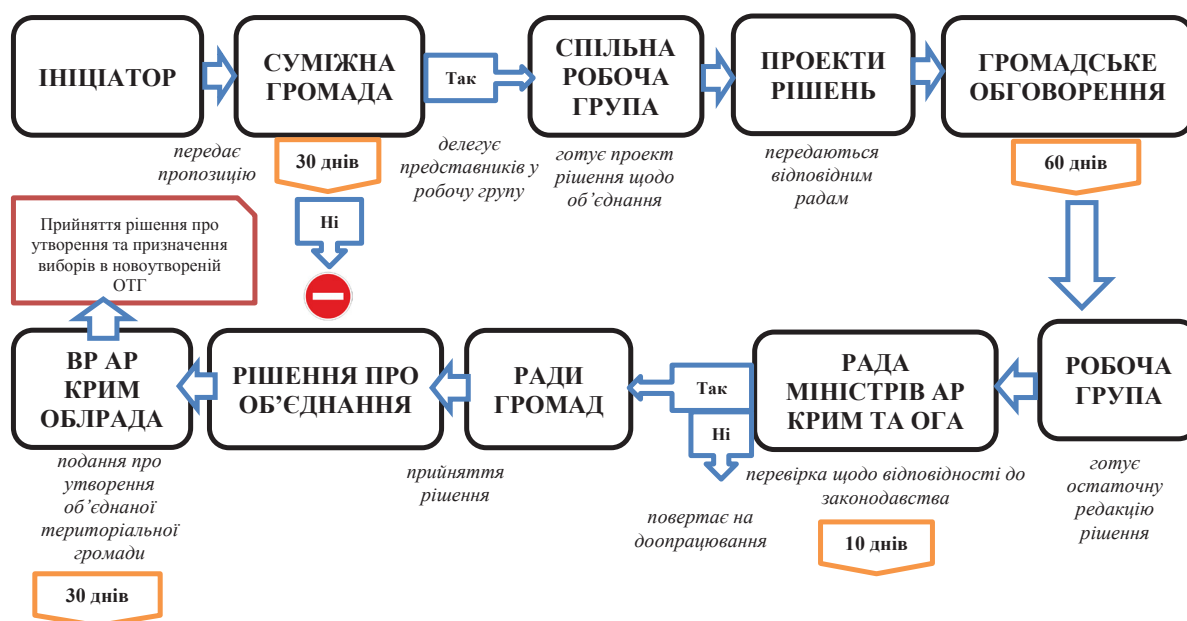


Рис. 2. Етапи створення об'єднаних територіальних громад

ції необхідне використання проектного підходу, для завершення реформи з визначеними заздалегідь результатами у встановлений строк за умови обмеженого ресурсного забезпечення.

Проте використання проектного підходу до реформування всіх без обмеження сфер, у тому числі і місцевого самоврядування, не включає лише використання методологічної основи як «керівництва до дій» (платформи), а може мати консультативний характер. Реалізація «реформи-проекту» вимагає консультативної підтримки у форматі інших проектів, які не є складовою «реформи-проекту», але є додатковими стимуляторами, що дає змогу ефективніше реалізувати «реформу-проект». Зокрема, йдеться про підтримуючі проекти.

Для прикладу, в Україні з 2007 року розпочався Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO) [26], що передбачає розбудову ефективних механізмів надання якісних публічних послуг на рівні громади та посилення національного діалогу щодо реформ місцевого самоврядування і децентралізації. DESPRO передбачає три фази реалізації: I фаза (2007–2010 роки), II фаза (2010–2013 роки), III фаза (2013–2017 роки).

Місія проекту полягає в оптимізації системи управління та сприянні ефективному місцевому розвитку в Україні, що, в свою чергу, створить новий імпульс як для демократичних процесів, так і для надання послуг на рівні громади.

В рамках цього проекту визначені 3 основні напрями роботи: підтримка реформ з децентралізації влади в Україні, співпраця з асоціаціями органів місцевого самоврядування та місцеві стратегії розвитку села.

В рамках напряму «підтримка реформ з децентралізації влади в Україні» працює перша в Україні Школа місцевого самоврядування та вже чотири роки працює електронна платформа «Спільнота практик: Інновації та кращі практики в місцевому самоврядуванні».

Співпраця з пілотними сільськими громадами з метою вироблення методології складання стратегій розвитку сільської території та розробки місцевих стратегій розвитку ведеться у формах консультацій, семінарів, круглих столів та тренінгів з Красносільською сільською радою Бершадського району Вінницької області, Новослобідською сільською радою Путивльського району Сумської області, Володимирівською сільською радою Томаківського району Дніпропетровської області, Жураківською сільською

радою Богородчанського району Івано-Франківської області, Теплівською сільською радою Пирятинського району Полтавської області.

Висновки і пропозиції. Універсальність проектного підходу у застосуванні його до реформування публічного управління полягає у тому, що при розгляді реформи як форми запровадження змін постає необхідність управління змінами. Необхідність використання проектного підходу для управління змінами визначена гнучкістю методології.

Інтеграція проектного підходу до процесу реалізації реформ має відбуватися у двох площинах – технічній та соціокультурній. Технічна складова полягає у формалізації, упорядкуванні інформаційних потоків та механізмів прийняття управлінських рішень. Соціокультурна складова інтеграції має відображати формування нового управлінського мислення реформаторів, проникнення проектно-ідеології в організаційну культуру органів місцевого самоврядування.

Перспективи подальших досліджень полягають у необхідності формування проектно-компетенції у посадовців органів місцевого самоврядування для забезпечення інтеграції проектного підходу до їх діяльності.

Список використаної літератури:

1. Батенко Л. Цінність проекту з позицій різних зацікавлених сторін / Л. Батенко // Ефективна економіка. – 2013. – № 9. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2340>.
2. Грей К. Управление проектами : [учебник] / К. Грей, Э. Ларсон ; науч. ред. перевода с англ. В. Дудников. – М. : Дело и Сервис, 2007. – 608 с.
3. Законодавство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/legislation>.
4. Індекс Моніторингу Реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://imorevox.in.ua/wordpress/wp-content/uploads/2015/05/IMoReport2016_05_22_UKR.pdf.
5. Керівництво з управління інноваційними проектами і програмами організацій / переклад укр. мовою під ред. Ф. Ярошенка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://edu.minfin.gov.ua/P2M/Pages/Codex.aspx>.
6. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / [уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко]. – К. : Аконті, 2001– . – Т. 3 : О–Р. – 2001. – 927 с.
7. Полтерович В. Элементы теории реформ : [монография] / В. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – 448 с.
8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу

- України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 грудня 2014 року № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
9. Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Закон України від 8 квітня 2015 року № 349-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/349-2015-%D1%80>.
10. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової : Закон України від 28 грудня 2014 року № 71-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.
11. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
12. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
13. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Закон України від 6 серпня 2014 року № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
14. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова КМУ від 8 квітня 2015 року № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
15. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ від 18 червня 2014 року № 591-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>.
16. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
17. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування : Закон України від 2 вересня 2014 року № 1664-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1664-18>.
18. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
19. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 року № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
20. Руководство к Своду знаний по управлению проектами: Руководство РМВОК® / Project Management Institute. – 5-е изд. – 2013. – 614 с.
21. Словарь русского языка : в 4 т. / под ред. А. Евгеньевой. – 3-е изд., стер. – М. : Рус. яз., 1985– . – Т. 3 : П–Р. – 1987. – 752 с.
22. Соціологія: корот. енцикл. слов. / заг. ред. В. Волович. – К. : Укр. Центр духов. культури, 1998. – 736 с.
23. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
24. Сучасний словник іншомовних слів: близько 20 тис. слів і словосполучень / уклад.: О. Скопненко, Т. Цимбалюк. – К. : Довіра, 2006. – 789 с.
25. Філософія політики: корот. енцикл. слов. / авт.-упоряд.: В. Андрущенко та ін. – К. : Знання України, 2002. – 670 с.
26. Despro [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.despro.org.ua>.
27. Longman dictionary of contemporary English / direct. by D. Summers. – 3d ed. – Harlow : Longman Group, 1995. – 1690 p.
28. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua>.
29. Національна Рада Реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reforms.in.ua/ua/reformy>.

Рудая И. В. Место и роль проектного подхода в механизме реализации Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине

В статье рассмотрены вопросы необходимости использования проектного подхода к проведению реформ. Сконцентрировано внимание на реформе децентрализации власти в Украине и реформе местного самоуправления. Автором определена реформа как проект, требующий использования соответствующих подходов к организации и успешному проведению последних.

Ключевые слова: концепция реформирования местного самоуправления, общество, проектный подход, реформа децентрализации, Украина.

Ruda I. V. Place and role of a project approach in the implementation mechanism of the concept of local self-government reform and territorial power organization in Ukraine

The article covers the issues of using a project approach to reforms implementation. It focuses attention on the power decentralization reform in Ukraine and local self-government reform. Author determines reform as a project, which needs to use an appropriate approach to organization and successful implementation of the previously mentioned reforms.

Key words: decentralization reform, project approach, society, concept of local self-government reform, Ukraine.