ВІСНИК
КИЇВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ 1(1)/2014

Засновано 2014 року

У віснику містяться результати нових досліджень у галузі державного управління. Для наукових працівників, викладачів, студентів.

В вестнике содержатся результаты новых исследований в области государственного управления. Для научных работников, преподавателей, студентов.

The Gerald includes the results of research in the fields of public administration. For scientists, professors, students.

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР	**А.Є. Конверський, акад. НАН України, д-р філос. наук. проф. (Київський національний університет імені Тараса Шевченка)**
РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ	**Д.В. Неліпа, д-р політ.наук, доц. (заст. відповід. ред.) (КНУ імені Тараса Шевченка); В.М. Соловйов, д-р наук з держ. управління, доц. (відп. секретар.) (КНУ імені Тараса Шевченка); Л. В. Губерський, акад. НАН України, д-р філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); В. В. Миронов, чл.-кор. РАН, д-р філос. наук, проф. (Московський державний університет імені М. В. Ломоносова); А. Ю. Шутов, д-р іст. наук, проф. (Московський державний університет імені М. В. Ломоносова); С. І. Дудник, д-р філос. наук, проф. (Санкт-Петербурзький державний університет); С. Г. Єремєєв, д-р екон. наук, проф. (Санкт-Петербурзький державний університет); Ю. В. Ковбасюк, д-р наук з держ. управління, проф. (Національна академія державного управління при Президентові України); К. О. Ващенко, д-р політ. наук, с. н. с. (Національне агентство України з питань державної служби); А. П. Рачинський, д-р наук з держ. управління, проф. (Національна академія державного управління при Президентові України); Т. В. Мотренко, д-р філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); В. В. Толкованов, д-р наук з держ. управління, доц. (Національна академія державного управління при Президентові України); В. А. Бугров, канд. філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); І. С. Добронравова, д-р філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); М. І. Обушний, д-р політ. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); В. І. Панченко, д-р філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); А. О. Приятельчук, канд. філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); С. В. Руденко, д-р філос. наук, доц. (КНУ імені Тараса Шевченка); М. Ю. Русин, канд. філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); Є. А. Харьковщенко, д-р філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); В. Ф. Цвих, д-р політ. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); Л. О. Шашкова, д-р філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); П. П. Шляхтун, д-р філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); О. М. Кондрашов, д-р наук з держ. управління, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); Н. В. Лікарчук, д-р політ. наук, доц. (КНУ імені Тараса Шевченка); А. П. Савков, д-р наук з держ. управління (КНУ імені Тараса Шевченка); О.О. Шевченко, д-р наук з держ. управління (директор Департаменту агропромислового розвитку КОДА); М. А. Шульга, д-р політ. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка)**

Адреса редколегії	**01601, Київ, вул. Володимирська, 60, філософський факультет (38044) 239 32 81**
Затверджено	**Вченою радою філософського факультету 29 вересня 2014 року (протокол № 1)**
Атестовано	**Міністерством освіти і науки України. Наказ МОН України № 793 від 04.07.2014 р.**
Зареєстровано	**Міністерством юстиції України. Свідоцтво про державну реєстрацію КВ №20610-10410Р від 24.02.2014**
Засновник та видавець	**Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет" Свідоцтво внесено до Державного реєстру ДК № 1103 від 31.10.02**
Адреса видавця	**01601, Київ-601, б-р Т.Шевченка, 14, кімн. 43 ☎ (38044) 239 3172, 239 3222; факс 239 3128**

© Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2014

ЗМІСТ

Адам О.Ю.
Поняття "людський капітал" в контексті розвитку теорії громадянського суспільства 5
Голинська Х. О.
Гендерний мейнстримінг в управлінні розвитком міст: загальна характеристика 8
Гончар В.М.
Концептуальні засади стратегії підготовки, перепідготовки
та підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування в сучасних умовах 12
Дідух Д.І.
Роль державного регулювання інтелектуальної власності в умовах інноваційної економіки 15
Драгомерецький В.С.
Інституційні та функціональні зміни в органах державного управління 17
Дурас М.М.
Механізми вдосконалення управління на місцевому рівні
та наближення його до європейських стандартів 22
Зубчик О.А.
Якісна вища освіта: формування людського капіталу
та підвищення конкурентоспроможності держави 25
Коломієць Є. В.
Аналіз російського досвіду формування системи інформаційно-аналітичного
забезпечення центральних органів виконавчої влади 28
Кострубіцька А.В.
Механізми державного регулювання суспільного телебачення:
досвід європейських країн 32
Лавренюк Ю.Ф.
Пріоритетні напрями антикорупційної політики України 35
Лікарчук Н.В.
Сутність стратегії планування як функції управління 37
Мамчур Г.В.
Види і моделі державної служби 41
Мотренко Т.В.
До питання про логіку розгортання форми вартості
(логіка Гегеля і логіка "капіталу" К.Маркса) 46
Мусієнко М.В.
Геополітичний код США в контексті концепції глобального лідерства З. Бзежинського 51
Неліпа Д.В.
Оновлення змісту програм підготовки магістрів державної служби 52
Олабин О.В.
Трансформація методів державного управління в умовах переходу
від авторитарного режиму до демократичного 57
Онищук С. В.
Проблеми державно-церковних відносин в Україні та шляхи їх вирішення 60
Папуша В.С.
Специфіка взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства 63
Порайко А.М.
Особливості бюрократизму в системі державного управління України 66
Проскурякова К. С.
Європейські стандарти державної служби: досвід Польської республіки 69
Самофалова О.Ю.
Державна стратегія правозахисної діяльності в Україні: зміст та пріоритети 72
Скіць С.В.
Інститут президенства в Україні: підвищення ефективності
управління та пошук шляхів до суспільного діалогу 77
Соловйов В.М.
Новий державний менеджмент: визначення, сутність і ґенеза поняття 80
Тимощук К. А.
Основні напрями державного регулювання екологобезпечного розвитку України 84
Ткаченко О.В.
Методологічні засади дослідження кадрового забезпечення
державного управління освітою в Україні 88
Черняхівська В. В.
Гендер в організації державного управління демократичних суспільств 91
Штельмашенко А.Д.
Аспекти формування бренда держави: закордонний досвід 94
Шульга М.А., Коновалова М.В.
Інновації в державному управлінні як умова розбудови сервісної держави 97
Якібчук О.В.
Особливості екологічної безпеки України в системі національної безпеки 100

СОДЕРЖАНИЕ

Адам О.Ю.
Понятие "человеческий капитал" в контексте развития теории гражданского общества 5
Голинска К.О.
Гендерный мейнстриминг в управлении развитием городов: общая характеристика 8
Гончар В.Н.
Концептуальные основы стратегии подготовки, переподготовки
и повышения квалификации кадров местного самоуправления в современных условиях 12
Дидух Д.И.
Роль государственного регулирования интеллектуальной собственности
в условиях инновационной экономики 15
Драгомерецкий В. С.
Институциональные и функциональные изменения в органах государственного управления 17
Дурас Н. Н.
Механизмы совершенствования управления на местном уровне
и приближения его к европейским стандартам 22
Зубчик О.А.
Качественное высшее образование: формирование человеческого капитала
и повышение конкурентоспособности государства 25
Коломиец Е.В.
Анализ российского опыта формирования системы информационно-аналитического обеспечения
центральных органов исполнительной власти 28
Кострубицкая А.В.
Механизмы государственного регулирования общественного телевидения:
опыт европейских стран 32
Лавренюк Ю.Ф.
Приоритетные направления антикоррупционной политики Украины 35
Ликарчук Н.В.
Сущность стратегии планирования как функции управления 37
Мамчур А.В.
Виды и модели государственной службы 41
Мотренко Т.В.
К вопросу о логике развертывания формы стоимости
(логика Гегеля и логика "Капитала" К.Маркса) 46
Мусиенко М.В.
Геополитический код США в контексте концепции глобального лидерства З. Бжезинского 51
Нелипа Д.В.
Обновление содержания программ подготовки магистров государственной службы 52
Олабин А.В.
Трансформация методов государственного управления в процессе перехода
от авторитарного к демократическому режиму 57
Онищук С. В.
Проблемы церковно-государственных отношений в Украине и пути их решения 60
Папуша В.С.
Специфика взаимодействияорганов публичной власти и институтов гражданского общества 63
Порайко А. М.
Особенности бюрократизма в системе государственного управления Украины 66
Проскурякова К.С.
Европейские стандарты государственной службы: опыт Польской Республики 69
Самофалова О.Ю.
Государственная стратегия правозащитной деятельности в Украине:
содержание и приоритеты 72
Скиць С.В.
Институт президентства в Украине: повышение эффективности управления
и поиск путей к общественному діалогу 77
Соловьев В. Н.
Государственный менеджмент: определение, сущность и генезис понятия 80
Тимощук К. А.
Основные направления государственного управления экологобезопасного развития Украины 84
Ткаченко Е.В.
Методологические основания исследования обеспечения
государственного управления образованием в Украине 88
Черняховская В. В.
Гендер в организации государственного управления демократических обществ 91
Штельмашенко А.Д.
Аспекты формирования бренда государства: зарубежный опыт 94
Шульга М.А., Коновалова М.В.
Инновации в государственном управлении как условие развития сервисного государства 97
Якибчук А.В.
Особенности экологической безопасности Украины в системе национальной безопасности 100

CONTENTS

Adam O.
The Concept of "Human Capital" in the Context of the Development of the Theory of Civil Society 5
Holynska K.
Gender Mainstreaming in City Development Management: an Overview 8
Honchar V.
Conceptual Strategy of Training, Retraining and Advanced Training of Local Government Staff in Modern Conditions 12
Didukh D.
The Role of State Regulation of Intellectual Property in Terms of the Innovation Economy 15
Dragomeretskyi V.
Institutional and Functional Changes in State Governance Bodies 17
Duras M.
Mechanisms for Improving Local Governance and Bringing it Closer to the European Standards 22
Zubchyk O.
Qualified Higher Education: the Formation of Human Capital and Increase of Competitiveness of State 25
Kolomiets E.
Analysis of Russian Experience in Forming System of Information and Analytical System of Central Executive Authorities 28
Kostrubitska A.
The Mechanisms of Governance of the Public Broadcasting: the European Experience 32
Lavrenyk Y.
Priority Areas of Anti-corruption Policy of Ukraine 35
Likarshyk N.
The Essence of Strategy Planning as a Management Function 37
Mamchur A.
Types and Models of Public Service 41
Motrenko T.
On the Logic of Deployment Form of Value (Logic of Hegel and the Logic of "Capital" K.Marksa) 46
Musiienko M.
Geopolitical code of the USA in the Context of the Concept of Global Leadership Z. Brzezinski 51
Nelipa D.
Renovation the Content of Master Degree Programs of Civil Service 52
Olabyn O.
Transformation of Methods of Public Administration in the Conditions of the Transition from an Authoritarian Regime to a Democratic 57
Onischuk S.
The Problems of Church-state Relations in Ukraine and Ways of their Solution 60
Papusha V.
The Specificity of Interaction between Public Authorities and Civil Society 63
Porayko A.
Feautures of Red Tape in Public Administration of Ukraine 66
Proskuryakova K.
Introduction of European Standards of Human Resources Management Policy: the Polish Experience 69
Samofalova O.
State Strategy Advocacy in Ukraine: Content and Priorities 72
Skiz S.
Institute Presidency in Ukraine: Improve Management and Search for Public Dialogue 77
Soloviov V.
Public Management: the Term's Definition, Essence and Genesis 80
Tymoshchuk K.
Main Directions of Government Ecologically Safe Development of Ukraine 84
Tkachenko O.
Research Methodological Principles of Public Administration in Field of Education in Ukraine 88
Chernyahivska V.
Gender in the Public Administration Organization of Democratic Societies 91
Shtelmashenko A.
Aspects of the Brand of the State: Foreign Experience 94
Shul'ga M., Konovalova M.
Innovations in Governance as a Condition for the Development of the Service State 97
Yakibchuk O.
Features of Ecological Safety of Ukraine in the National Security 100

УДК 316.42

О. Ю. Адам, здобувач,
КНУТШ, Київ

ПОНЯТТЯ "ЛЮДСЬКИЙ КАПІТАЛ" У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ТЕОРІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У результаті еволюції взаємовідносин влади та суспільства на певному етапі виникає громадянське суспільство. Людський капітал формується в умовах розвитку громадянського суспільства і є своєрідною якісною його характеристикою. Людський капітал сьогодні є необхідною умовою розвитку демократичного правового суспільства.

Ключові слова: "людський капітал", громадянське суспільство, влада,суспільство, права та свободи.

Незважаючи на досить тривалу історію зародження, формування та розвитку громадянського суспільства, у дослідників до цього часу не має єдиної думки щодо його змісту та форми. Вчений А. Кочетков розуміє під терміном "громадянське суспільство" сукупність недержавних суспільних відносин та інститутів, що виражають цінності, інтереси й потреби членів суспільства [12].

Дослідник В. Смольков стверджує, що громадянське суспільство – це елемент метасистеми (під якою він розуміє соціум). Водночас автор уточнює, що це саме та частина суспільства, що існує поза політичною владою. В. Смольков у своїх працях робить висновки, що громадянське суспільство – це відносини, а саме недержавні суспільні інститути, що виражають різноманіття цінностей, інтересів та потреб людей [6].

Розуміння В. Смолькова сутності громадянського суспільства багато в чому перекликається із тлумаченням цього поняття А. Кочеткова.

С. Перегудов вважає, що громадянське суспільство – це система незалежних від держави інститутів та відносин, що базуються на свободі особи, демократії та політичному плюралізмі [14, с. 87].

Досить близьким є розуміння Я. Рубіна щодо сутності громадянського суспільства. На його думку, під цим поняттям слід вважати ініціативу та самодіяльність громадян у встановлених державою правових рамках [16, с. 139].

Вільна філософська енциклопедія дає таке визначення громадянському суспільству: система інститутів поза межами державних та комерційних, яка забезпечує самоорганізацію та розвиток населення; це сукупність громадянських і соціальних інституцій і організаційних заходів, які формують базис реального суспільства у противагу і доповнення виконавчих структур держави (незалежно від політичної системи) [8].

Питанням змісту громадянського суспільства займались і українські вчені. Так, В. Андрущенко визначає громадянське суспільство як систему "різноманітних неопосередкованих державою взаємовідносин вільних і рівноправних індивідів в умовах ринку і демократичної правової держави" [1].

Схожої теоретичної концепції дотримуються й інші вітчизняні вчені. В. Сіренко, В. Тимошенко, В. Безверхий, Т. Ковальчук так чи інакше пов'язують громадянське суспільство з інтересами та потребами суспільства, що мають вираження у певній системі відносин поза межею держави та її інститутів. Крім того, вони уточнюють, що саме держава, шляхом нормативно-правового регулювання, забезпечила існування такої системи взаємовідносин [3].

Центральним елементом громадянського суспільства є громадянин. Філософська енциклопедія дає таке визначення цьому поняттю: людина, індивід який належить до певної територіальної спільноти. Ця приналежність є формально юридично оформленою. Як член певного соціуму громадянин має певні права та обов'язки щодо цього соціуму і підпорядковується певним (прийнятим в громаді) нормам і законам [7].

Для більш глибокого аналізу даного поняття, на нашу думку, доцільно звернутись до формаційного підходу – методологічного принципу розробленого та остаточно оформленого К. Марксом. За формаційним підходом вся еволюція суспільства поділяється на п'ять етапів:

- первіснообщинний;
- рабовласницький;
- феодальний;
- капіталістичний;
- комуністичний.

І хоча комуністичний етап та його положення поки що залишаються утопією, вже ж базові принципи, закладені автором досить глибоко розкривають закономірності розвитку суспільства, визначають джерела змін його етапів.

Якщо ключовою ознакою, характерною громадянину, є його обов'язки та права, то з наведеної вище класифікації етапів розвитку суспільства не важко помітити, що права людина мала далеко не завжди. Лише з появою капіталістичного ладу, людина остаточно набула прав. До цього часу переважно людина мала лише обов'язки. Капіталістичне суспільство запропонувало людині принципово відмінні умови існування. Людина здобула особисту свободу. Свободу від власника – раба, феодала, фараона чи жреця. І хоча майнова чи матеріальна залежність залишалась, вже ж людина собою розпоряджалась на свій розсуд.

Тому появу громадянина та капіталістичного суспільства можна вважати початком громадянського суспільства. Звичайно, можна згадати, що громадяни з'явились ще за часів стародавнього Риму чи Древньогрецької демократії. Але обмеженість державних інституцій, прав і свобод громадян тогочасного суспільства дозволяє нам говорити скоріше за все про давнє коріння цього процесу, а не системне явище, що проявилось століттями пізніше.

Підсумовуючи сказане вище, слід зазначити, що поява громадянського суспільства пов'язана з появою громадянина. Громадянин насамперед є характеристикою ступеня свободи людини – наявності особистої свободи. Поява виборчих державних інституцій є наслідком цього процесу. Тому у жодному разі не потрібно протиставляти державу та її інститути загалом і громадянина; а отже, і визначати громадянське суспільство поза межею держави. Навпаки, громадянське суспільство існує в межах держави.

Якщо поява прав і свобод індивіда, громадянина, виборних органів влади припадає на середину XVII століття у Великобританії та подальший розвиток у Європі у XVIII – XIX століттях, то, на нашу думку, варто проаналізувати, що відбувається з правами та свободами людини з часом. Це дозволить нам простежити якісну зміну прав та свобод індивіда, а відтак і еволюцію громадянського суспільства.

Варто зазначити, що процес розвитку прав та свобод людини досить ґрунтовно описує західна наукова література. Так, Є. Гідденс та Ю. Габермас розвивають комуні-

© О. Ю. Адам, 2014

кативну теорію, у якій розвиток комунікації відбувається між двома суб'єктами – громадянином та державою. Рівень розвитку діалогу між державою та громадянином і вказує на "розвиненість" громадянського суспільства.

Важливою особливістю концепції Ю. Габермаса є також те, що автор розглядає не лише суспільні структури та інститути неформального характеру, але й приватну сферу. Дослідник стверджує, що джерелом виникнення та розвитку громадянського суспільства є також сфера, "…де розгортається не усуспільнена діяльність індивідів по виробництву й обміну товарів, куди включається життя окремої родини…" [4].

На нашу думку, саме ця особливість концепції Ю. Габермаса вирізняє з кращого боку розуміння сутності громадянського суспільства серед всього розмаїття підходів та думок інших вчених. Вчений побачив глибинні закономірності розвитку суспільства, які змінюються на основі еволюції матеріальних виробничих, економічних відносин. Інші дослідники, ніби нехтуючи цією думкою, розвивають вже інші відносини, які лежать на поверхні проведеного нами аналізу.

Своєрідного розвитку теоретична концепція Ю. Габермаса набула в працях А. Арато та Дж. Когєна. На думку вчених, громадянське суспільство займає проміжне становище між індивідом та державою, між приватною та суспільною сферами. Відносини, що визначають "громадськість" суспільства, характеризуються наявністю "мережі асоціацій і об'єднань", що опосередковують діяльність вищезазначених суб'єктів. Варто відмітити, що науковці приділили досить багато уваги відродженню громадянського суспільства у постсоціалістичних країнах [9, с. 114].

Внесок А. Арато та Дж. Когєна є вагомим ще з того погляду, що вони у своїх працях дали не лише тлумачення поняттю "громадянське суспільство", а й визначили його взаємозв'язок з "інститутами влади", "політичною теорією", "суспільною системою". У теоретичній концепції авторів громадянське суспільство посіло зрозуміле, логічно обґрунтоване місце в системі понятійно-категоріального апарату соціологічної науки. Результатом такого підходу було чітке розмежування сфер поза державного життя та "політичне", "громадянське" та "економічне" суспільство [2, с. 31].

Близькими до поглядів попередників є ідеї багатьох інших вчених. Проте у своїх працях вони дещо абстрагуються від тих першооснов, що були закладені Ю. Габермасом, та часто роблять суперечливі та поверхневі висновки [5, с. 42.].

Варто зазначити, що окремі теоретичні положення А. Арато, Дж. Когєна, та і Ю. Габермаса, піддавались і піддаються критиці. Сьогодні це проявляється у широкому розмаїтті поглядів, концепцій та думок щодо сутності та природи громадянського суспільства [15, с. 69]. Водночас, на нашу думку, саме цим вченим вдалось наблизитись до глибинного розуміння сутності досліджуваних понять та вибудувати системну логічну модель виникнення, функціонування та розвитку досліджуваного поняття.

Слід зауважити, що концепція громадянського суспільства набула особливої популярності у повоєнний період XX століття, а особливо у 70 – 90 роки. Обставини склались так, що досить зручно було пояснювати трансформацію диктаторських режимів, а пізніше і падіння комуністичних режимів у світі за допомогою "розвитку та утвердження громадянського суспільства". Теоретичні концепції другої половини XX століття вражають не лише розмахом та широтою, а й іноді суперечливістю висновків. Але знову нас насторожує факт ігнорування економічного розвитку, що, з нашого погляду, був основою в той час глибинних трансформаційних змін політичних систем світу.

Розуміння сутності громадянського суспільства було б неповним без аналізу праць Р. Патнема. Успішно розвиваючи токвілівський підхід до громадянського суспільства автор у праці "Як примусити демократію працювати?" аналізує особливості та закономірності розвитку італійських регіонів. В основі теоретичної концепції автора покладено розвиненість цивільних громад та функціонування демократичних інститутів [13].

Сфокусувавши свою увагу на цивільній громаді, автор побачив не лише культурний осередок соціального життя, в якому логічно та природно поєднувались культурні, економічні, релігійні відносини, а й структурний елемент більш широкої системи – демократичного устрою країни. Тому саме цьому автору слід віддати належне у дослідженні причин появи, особливостей прояву та функціонування громадянського суспільства, розвитку та дії демократії, ролі історичної традиції, громадянських орієнтацій та цінностей.

На нашу думку, всі зазначені автори так чи інакше описують взаємодії чи навіть протиставлення суспільного та приватного, абстрактного та конкретного. Безумовно, під цим протиставленням слід розуміти діалектичну єдність різних аспектів одного й того ж суспільства, складових його елементів.

Поняття "соціальне" слугує "містком", що поєднує в собі різні частини та елементи суспільства, розмаїття прояву його форм. Рівень конкретного виявляється у поведінці індивіда, наявності його потреби та інтересу. Взаємодія зазначених вище елементів визначає характер розвитку суспільства, тип його організації та форми протікання інтегративних процесів.

Важливо також відзначити, що громадянське суспільство є формою суспільної самоорганізації, воно логічно втискається у межі культурних, політичних, економічних та соціальних умов, збереженню й зміцненню яких воно і служить.

Громадянське суспільство структурно побудоване так, як і суспільство загалом. Але розмаїття його суспільних відносин якісно вирізняє серед інших форм організації суспільного життя. Громадянське суспільство базується на міцному фундаменті – недержавній власності на засоби виробництва, реалізації прав і свобод економічних та політичних інтересів як індивідів, так і колективів. Наявність у індивідів та колективів прав і свобод, прав на власність протиставляють їх державі та державній власності.

Варто також відмітити, що громадянське суспільство має свою оригінальну соціальну, економічну, культурну та політичну структуру. Найпростішу соціальну структуру створюють індивід та держава, економічну – найманий працівник та роботодавець, культурну – суспільна система як носій культури та індивід, політичну – група індивідів, об'єднаних у політичні інститути з одного боку та держава – з іншого.

Кожен елемент структури набуває в умовах громадянського суспільства особливої форми – асоціації, школи, політичні партії, релігійні общини, етнічні групи.

Структурно, громадянське суспільство є підсистемою суспільства як цілого, яке є сукупністю прояву всього розмаїття сфери суспільного життя. Водночас як підструктура суспільної системи громадянське суспільство має свою внутрішню структуру, яку вибудовують елементи інституційного плану та визначений тип культури та форма його прояву [17].

З огляду на все зазначене вище, можемо погодитися з думкою А. Колодій, що громадянське суспільство – "…це сфера спілкування, взаємодії, спонтанної самоорганізації і самоврядування вільних індивідів на основі добровільно сформованих асоціацій, яка захищена не-

обхідними законами від прямого втручання і регламентації з боку держави і в якій переважають громадянські цінності" [11, с. 33].

Отже, як ми мали змогу пересвідчитись, теоретична концепція громадянського суспільства має досить давньою історію. Водночас широта охоплення суспільних відносин, неоднозначність трактувань окремих положень наштовхує на думку про значний теоретичний, нормативний та політичний потенціал розвитку даної теорії [10].

Посилює актуальність розробки теорії громадянського суспільства і нові економічні реалії – інформаційна, знаннємістка, комунікативна економіка. Нові економічні теорії – постіндустріальної економіки, пост капіталістичної економіки, пост економічного суспільства – знаходять багато переплетінь у розвитку теорії громадянського суспільства. Логічною основою виступають і нові філософські парадигми, що набувають особливої актуальності останніми десятиліттями.

Теорія громадянського суспільства відіграла важливу роль у появі людського капіталу. Більше того, вже зараз можна прослідкувати схожість моделей розвитку громадянського суспільства Р. Патнема та людського капіталу Г. Беккера. У згаданих моделях чітко прослідковуються рівні суспільної взаємодії та логіка причинно-наслідкових зв'язків. Водночас дані концепції не потрібно ототожнювати.

Розробка поняття "людський капітал" як самостійної та цілісної соціологічної концепції розпочалось у західній літературі в останній третині XX століття. Дуже легко можна прослідкувати логічну взаємодію теорій громадянського суспільства та людського капіталу в розвитку наукової соціологічної, економічної, філософської та політичної думки. Більше того, економічний аспект концепції людського капіталу виводить ті глибинні причини та суперечності суспільного розвитку, які для багатьох вчених соціологів багато років були не очевидними.

Американський дослідник Дж. Коулман пішов ще далі, інтегрувавши концепцію людського капіталу в межі аналізу економічного змісту соціальної дії та поведінки. Важливим методологічним кроком автора було поєднання в межах причинно-наслідкових зв'язків економічної поведінки та продуктивної функції соціального капіталу. Дж. Коулмена можна вважати автором оцінки економічної ефективності структури соціальних зв'язків.

Важливим етапом розвитку теорії людського капіталу є праці М. Грановеттера, Р. Берта та Н. Лін. Застосувавши мережевий принцип, вчені показали широту дії та масштабність наслідків взаємодії соціальних агентів. Кількісна оцінка соціальної мережні доповнила праці Дж. Коулмена та розширила межі концепції людського капіталу до сучасного рівня.

Аналізуючи історичний розвиток концепцій громадянського суспільства та людського капіталу, не важко помітити, що вони мають більше схожого, ніж відмінного. Більше того, можна стверджувати, що теорія людського капіталу є логічним та послідовним продовженням теорії громадянського суспільства.

Потреба в конкретизації наукових понять знайшла своє відображення в кількісному вимірі якості зв'язку суспільних прошарків. Якщо дослідники громадянського суспільства зосереджували свою увагу на суб'єктно-об'єктних зв'язках суспільної структури, то з часом виникла необхідність їх кількісного виміру. В цьому випадку на допомогу прийшла економічна наука та її категорія "капітал".

Таким чином, теорія людського капіталу є логічним продовженням концепції громадянського суспільства. Поняття "людський капітал" породжене розвитком громадянського суспільства, розширенням прав і свобод громадянина, утвердженням його ролі в еволюції форм суспільно-економічного відтворення. Людський капітал є якісною характеристикою взаємодії суспільних агентів та економічною спробою її оцінки.

Список використаних джерел

1. Андрущенко В.П. Організоване суспільство. Проблема організації та суспільної самоорганізації в період радикальних трансформацій в Україні на рубежі століть: Досвід соціально-філософського аналізу. – К., 2005. – 498 с.
2. Арато А., Коген Дж. Возрождение, упадок и реконструкция концепции гражданского общества // А. Арато, Дж. Когєн / Политическая мысль. – 1996. – №1. – с.23-31
3. Безверхий В.Б. Взаємовідносини між громадянським суспільством і державою в Україні: політологічний аналіз. – К., 1995. – 239 с.
4. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості. Дослідження категорії громадянського суспільства. – Львів, 2000. – 472 с.
5. Голенкова З. Становление гражданского общества и социальная стратификация // З. Голенкова / Социс. – 1995. -№6. – С. 34-42.
6. Гражданское общество: истоки и современность. – СПб., 2002. – 296 с.
7. Громадянин [Електронний ресурс] / Вільна філософське енциклопедія: Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki
8. Громадянське суспільство [Електронний ресурс] / Вільна філософська енциклопедія: Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki
9. Громадянське суспільство / Науч. Ред. В.Г. Смольков. – М.: 1993. – 265 с.
10. Кін Дж. Громадянське суспільство. Старі образи, нове бачення. – К., 2000. – 391 с.
11. Колодій А. Ф. Історична еволюція громадянського суспільства та уявлень про нього (формування ідеалу) // А. Колодій / "Ї". – 2001. – №21. – С. 3-33
12. Кочетков Ф.П. Про формування громадянського суспільства // А. Кочетков / Соціально-політичні науки. – 1992. – №1. – С.11-21.
13. Патнем Роберт. Творення демократії. Традиції громадянської активності в сучасній Італії. – К., 2001. – 478 с.
14. Перегудов С. Институты гражданского общества и государство// С. Перегудов / Социс. – 1995. -№3. – С.71-87
15. Перегудов С. Гражданское общество: "трехчленная" или одночленная модель // С. Перегудов / Полис. – 1995. – №3. – С.57-69
16. Рубін Я. Деякі зауваження по проблематиці громадянського суспільства // Я. Рубін / Суспільство й економіка. – 2004. – №5-6. – С.127-139.
17. Alexander, Jeffry C. "Civil Society I, II, III: Constructing an Empirical Concert from Normative Controversies and Historical Transformations"/ In the book: Real Civil societies. Dilemmas of Institualization. Ed. by Jeffrey C. Alexander. – London etc.: Sage, 1998.

Надійшла до редколегії 05.08.14

О.Ю. Адам, соискатель
КНУТШ, Киев

ПОНЯТИЕ "ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ" В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ ТЕОРИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

В результате эволюции взаимоотношений власти и общества на определенном этапе возникает гражданское общество. Социальный капитал формируется в условиях развития гражданского общества и является своеобразной качественной его характеристикой. Социальный капитал сегодня является необходимым условием развития демократического правового общества.

Ключевые слова: "человеческий капитал", гражданское общество, власть, общество.

O. Adam, PhD student
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

THE CONCEPT OF "HUMAN CAPITAL" IN THE CONTEXT OF THE DEVELOPMENT OF THE THEORY OF CIVIL SOCIETY

As a result of the evolution of relations between government and society at some point is civil society. Social capital is formed in the development of civil society and is a unique guality of its properties. Social capital is a necessary development of a democratic legal society.

Keywords: "human capital", civil society, government, society.

УДК 352: 305-055.2

Х. О. Голинська, канд. політ. наук, асист.
КНУТШ, Київ

ГЕНДЕРНИЙ МЕЙНСТРИМІНГ В УПРАВЛІННІ РОЗВИТКОМ МІСТ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Розкрито сутність гендерного мейнстримінгу як передумови для забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків. Окреслено специфіку використання принципу гендерного мейнстримінгу в управлінні розвитком міст. Коротко охарактеризовано два приклади успішного втілення гендерного мейнстримінгу в управління розвитком міст – в містах Відень (Австрія) та Сеул (Південна Корея).

Ключові слова: гендерна рівність, гендерний мейнстримінг, урбанізація, управління розвитком міст.

Кінець XX – початок XXI століття ознаменувався перетворенням урбанізації в одну з провідних тенденцій розвитку людства. Міграція населення з сільської місцевості у міста та з невеликих міст до мегаполісів не оминула практично жодну з держав планети. За прогнозами Світового банку до 2030 року дві третини населення Землі проживатимуть у містах. Кількість міських жителів зросте з 3,5 до 5 мільярдів людей. Найбільш динамічно урбанізація відбувається у країнах, що розвиваються. Міста цих держав щомісяця отримують більш ніж 5 мільйонів нових мешканців [14].

Внаслідок дедалі активнішої урбанізації виникає нагальна потреба внесення змін у систему управління містом. Перед сучасними містами постають нові виклики, на які вони змушені оперативно знаходити правильні відповіді. Зростають потреби мешканців у доступному житлі, зручному та швидкому транспорті, електроенергії та інших ресурсах тощо. Неспроможність міст створити належні умови для проживання нових жителів призводить до виникнення на околицях так званих "нетрів", в яких часто відсутні навіть базові зручності, як чиста вода та каналізація. До відчутних наслідків урбанізації також відносять погіршення екологічної ситуації – забруднення повітря, води, накопичення сміття та ін. Ці питання є найбільш очевидними, а тому вони вирішуються передусім.

Водночас не менш суттєвою проблемою сучасних міст є забезпечення рівності можливостей для жінок та чоловіків під час планування розвитку міст. Історично склалось так, що містобудування ґрунтувалось в основному на маскулінних уявленнях щодо використання публічного простору, що відображено навіть в терміні, який позначає генеральний план міста англійською мовою – "master plan" [12, p.234]. Рішення в цій сфері часто спрямовані на абстрактного "мешканця міста" безвідносно до його чи її статі, віку та інших особистісних характеристик. До того ж саме ці характеристики здебільшого стають основою для виникнення відмінних потреб в контексті життя у місті. Приміром, дослідження показують, що у робочі дні дорослі чоловіки, що працюють, здебільшого пересуваються містом двічі – з дому до роботи та з роботи додому. За наявності однієї машини в сім'ї нею користується переважно чоловік. Щоденні подорожі жінок значно різноманітніші – крім поїздки до місць роботи та додому вони також відвозять дітей до дошкільного закладу чи школи, забирають їх звідти, відвідують позашкільні заняття, бувають у лікаря, купують продукти харчування (іноді не в одному місці), оплачують рахунки, відвозять та забирають речі з хімчистки чи ремонту тощо. Це означає, що вони більш залежні від частоти руху та комфортності громадського транспорту, розміщення його зупинок, безпеки вулиць, зручності переходів доріг тощо.

Одним із шляхів забезпечення рівності можливостей жінок та чоловіків в управлінні розвитком міста є гендерний мейнстримінг. Гендерний мейнстримінг – це процедура оцінювання потенційних наслідків будь-якої запланованої дії (прийняття закону, втілення політичного курсу чи програми на всіх рівнях та в усіх сферах суспільного життя) із врахуванням потреб та інтересів як жінок, так і чоловіків. Необхідність впровадження даного підходу для забезпечення рівності прав та можливостей статей була вперше проголошена на IV конференції ООН зі становища жінок (1995 р., м. Пекін) [10]. У науковій літературі та публіцистиці України цей термін вживається поряд з виразом "комплексний підхід до питань рівності жінок та чоловіків" здебільшого для опису зарубіжного досвіду або рекомендацій до впровадження, оскільки гендерний мейнстримінг ще не набув достатнього поширення в політичній практиці Україні.

Гендерний мейнстримінг може розглядатися як складова гендерної політики держави або політики держави у сфері гендерної рівності. Гендерну політику держави визначають як набір дій та програм держави, спрямованих на забезпечення рівних гарантованих прав і свобод жінок та чоловіків, а також створення можливостей для їх волевиявлення та самореалізації [1, с.7]. До того ж найчастіше гендерна політика на будь-якому рівні зводиться до вирізнення прав жінок як окремої категорії, які повинні надаватися державою (на противагу правам людини загалом, що належать кожному / кожній від народження). Тому дана проблематика стає одним з напрямів роботи тих міністерств, відділів чи інших структурних одиниць, які займаються спеціальними правами для певних груп населення – людей з обмеженими можливостями, багатодітних сімей тощо. За такого підходу гендерні питання маргіналізуються, розглядаються як окрема сфера діяльності, яка потребує додаткових зусиль та фінансується за залишковим принципом.

Гендерний менстріминг дозволяє не відокремлювати проблеми, пов'язані з правами жінок чи рівністю статей, натомість інкорпоруючи їх в усі галузі суспільного життя та рівні управління ними [3, с.27]. Впровадження практики гендерного мейнстримінгу дозволяє перетворити питання рівності прав та можливостей жінок і чоловіків в органічну складову державної політики загалом та кожної окремої програми чи дії зокрема. Аналіз можливих наслідків, перспектив та загроз політичних і управлінських рішень у державі повинен здійснюватися не з погляду абстрактної "людини", а враховувати потреби та інтереси кожної із статей, які за деяких умов можуть суттєво відрізнятися. Жінки складають приблизно половину населення людства, а тому, на думку прихильників принципу гендерного мейнстримінгу, їх права та інтереси не можуть бути винесені в окрему категорію, а повинні становити основу будь-якого політичного рішення на усіх рівнях суспільного життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досліджуючи гендерний мейнстримінг у будь-якій сфері суспільного життя, особливо в контексті містобудування, слід звернути увагу на те, що цей термін, зокрема в в українському науковому дискурсі, часто вживається як синонімічний до "комплексний підхід до питань рівності жінок та чоловіків" та низки інших, або й не використовується взагалі. Водночас, той процес, який він позначає,

© Голинська Х. О., 2014

міцно укорінений в науковий дискурс західних країн та поступово стає предметом наукового аналізу і вітчизняних вчених, зокрема: О. Венгер, Є. Вознюк, Н. Грицяк, Г. Даудової, О. Дашковської, О. Катан, Н. Ковалішиної, О. Кулачек, І. Лазар, К. Левченко, М. Попова, С. Сулімової, К. Чижмарь та інших.

Визначення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим і присвячено статтю. В європейських країнах забезпечення гендерної рівності значною мірою базується саме на комплексному підході до рівності статей. Цей принцип було впроваджено 1999 року в межах Амстердамського договору, прийнятого та ратифікованого усіма державами-членами Європейського союзу. Згідно з його положеннями, будь-які політичні програми, рішення чи дії повинні аналізуватися з погляду потенційних наслідків як для чоловіків, так і для жінок. До уваги береться не лише те, чи вони сприяють подоланню нерівності в суспільстві, а й їх вплив на повсякденне життя, потреби та інтереси кожної із статей. Сам термін "мейнстримінг" тут був обраний ще й тому, що він відображає динаміку, рух [6, p.12]. Тобто, гендерний мейнстримінг є інструментом постійного планування та втілення. Його впровадження не може бути самоціллю. Натомість, метою повинно стати забезпечення його регулярного використання на всіх етапах прийняття та виконання рішення.

Однією з держав, які успішно впроваджують принципи гендерного мейнстримінгу в існування та функціонування органів влади різного рівня, є Швеція. На основі систематизації вдалих практик шведськими експертами було розроблено цілий ряд посібників та інструкцій, які докладно пояснюють та полегшують цей процес. Зокрема, вони пропонують модель гендерного мейнстримінгу у вигляді драбини, кожен щабель якої відображає певний етап його впровадження:

1. Формування базової обізнаності та розуміння проблеми [9, p.13].

Від ретельного планування та правильного втілення у життя цього етапу часто залежить успіх діяльності з впровадження гендерного мейнстримінгу загалом. Як уже було зазначено вище, гендерний мейнстримінг не є своєрідною кінцевою метою. Це – постійний процес, поточна робота над тим, щоб питання рівності прав та можливостей жінок і чоловіків були в центрі уваги кожної владної інституції. А тому важливо, щоб усі працівники відповідного органу чи установи не просто механічно дотримувалися якихось штучно створених інструкцій, побудованих на основі гендерного мейнстримінгу, а дійсно розуміли сутність цього принципу та вважали його впровадження необхідним. Цього можна досягти за допомогою проведення навчань, семінарів, тренінгів, дискусій тощо.

2. Аналіз ситуації.

Другим кроком у впровадженні гендерного мейнстримінгу може стати аналіз ситуації із дотримання принципу рівності прав і можливостей жінок та чоловіків у тій сфері, в якій працює даний орган влади. Особливу увагу варто одразу звертати на те, що можна чи необхідно змінити з метою покращення ситуації. Зокрема, такий аналіз може включати пошук відповідей на запитання: як мала би виглядати певна дія чи рішення відповідного органу влади, якби вона базувалась на принципі рівності статей; яку користь вона могла б тоді принести суспільству загалом та цільовій аудиторії цього органу влади зокрема; яким чином допомогла б відповідній установі краще виконувати своє призначення; якими можуть бути її наслідки; яких змін в діяльності це вимагатиме; що уже було зроблено в цій сфері іншими інституціями тощо [9, p.17] На відміну від досліджень, що відбуватимуться на наступних етапах, аналіз ситуації в межах другого кроку спрямований на формування загального уявлення про ситуацію, в той час як дослідження на етапах 4, 5 та 6 є більш деталізованими та вузькоспрямованими.

3. Планування та організаційна діяльність.

Третій етап передбачає створення стратегії впровадження принципу гендерного мейнстримінгу у діяльність того чи іншого органу влади, насамперед визначення цілей та завдань, а також розробку системи моніторингу та оцінки. Як правило, такий план дій включає ідентифікацію кола відповідальних осіб та меж їх компетенції, проведення навчань спочатку для них, а згодом і для інших працівників та працівниць органу влади, причетних до цієї діяльності, обрання методів подальшої роботи (наприклад, через формування робочих груп або команд, які втілюватимуть у життя певні елементи проекту) тощо [9, p.10].

4. Дослідження операцій органу влади з позицій гендерної рівності.

У межах цього етапу здійснюється аналіз діяльності органу влади в контексті того, які саме його рішення чи дії безпосередньо чи опосередковано впливають на забезпечення рівних прав і можливостей жінок та чоловіків і як їх можна вдосконалити задля кращого сприяння гендерній рівності. По суті, на цьому етапі відбувається своєрідна інвентаризація усіх видів діяльності та рішень органу влади і виокремлення тих із них, які безпосередньо можуть стосуватися забезпечення рівності статей [9, p. 10].

5. Аналіз виокремлених на попередньому етапі операцій органу влади.

На цьому етапі подальша робота проводиться над тими операціями (рішеннями, діями) органу влади, які на попередній стадії були визначені як такі, що мають стосунок до проблематики забезпечення рівності прав і можливостей жінок та чоловіків. Для кожної з цих операцій визначають та аналізують цільову аудиторію, характеризуючи її за гендерним складом, типовими для неї гендерними відносинами, наявністю чи відсутністю доступу її представників обох статей до наявних ресурсів, а також можливі наслідки для суспільства загалом та окремо для жінок і чоловіків [9, p.10].

6. Виконання завдань та втілення в життя розроблених ініціатив.

Шостий етап впровадження принципу гендерного мейнстримінгу у діяльність того чи іншого органу влади передбачає покрокове виконання тих дій, які було окреслено на попередніх етапах [9, p.10].

7. Проведення моніторингу та оцінки

Сьомий етап впровадження принципу гендерного мейнстримінгу у діяльність того чи іншого органу влади включає в себе розробку системи індикаторів для моніторингу просування до досягнення мети та оцінки кінцевих результатів. Особлива увага звертається на те, які з поставлених завдань було успішно виконано, що було досягнуто, чи якісно була проробленa робота, яких помилок було допущено, як можна їх уникнути в майбутньому, якими можуть бути наступні кроки, як забезпечити сталість змін чи було належним чином поширено інформацію про результати [9, p.11].

Дана модель є лише одним із численних варіантів втілення в життя гендерного мейнстримінгу та перетворення його в основоположний принцип функціонування того чи іншого органу влади. Однак незалежно від обраного варіанту, успішне впровадження цього принципу в систему управління розвитком міст сприяє забезпеченню рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у контексті міського життя. Відчуття належності до міста є надзвичайно важливим в сучасному світі, в якому руй-

нуються традиційні форми зв'язків людини з національною державою і на зміну яким приходить ідентифікація з субнаціональними та наднаціональними спільнотами (релігійними групами, які об'єднують людей незалежно від їх громадянства, міждержавними структурами як-от Європейський союз тощо). Французький філософ сьогодення Анрі Лефевр до переліку прав людини додає право на місто як важливу характеристику модерного суспільства. Відповідно до цього людина повинна мати можливість брати участь у творенні громадського простору, який був би комфортним для проживання та дозволяв реалізовувати свої інтереси [13, p.178]. Відтак, *метою статті* є розкриття специфіки гендерного мейнстримінгу в управлінні розвитком міст.

Висвітлення основного матеріалу дослідження. Традиційні методи планування розвитку міста та управління цим процесом не відображають належним чином потреби та інтереси жінок і чоловіків. На думку датського дослідника урбанізації та архітектора-практика Яна Гейла, проживання в місті включає в себе здійснення трьох видів діяльності: обов'язкова, необов'язкова та соціальна. До обов'язкової діяльності входить, наприклад, робота для отримання прибутку, навчання в школі, відвідини дитячого садку, доставка товарів покупцям. Необов'язкова діяльність – прогулянка, відвідини цікавого місця, проведення часу на лавці у парку тощо. Соціальна діяльність передбачає взаємодію мінімум між двома людьми в рамках громадського простору та може бути спланованою (мітинги, демонстрації, публічні зустрічі) або неспланованою (розмова з випадковим перехожим на зупинці транспорту). Обов'язкова діяльність здійснюється завжди та за будь-яких умов. Для необов'язкової діяльності необхідні певні об'єктивні передумови, приміром, гарна погода. А соціальна діяльність напряму залежить від якості громадського простору в місті – чи є зручні місця для зустрічей людей, чи є на що подивитися у місті, чи є можливості для цікавого проведення часу, зрештою, чи сприяє впорядкування простору комунікації людей між собою [2, с. 20-24].

За твердженням А. Лефевра, у будь-якому плані розвитку міста приховано певні уявлення про щоденне життя людини. Традиційний підхід до управління розвитком міста орієнтований, насамперед, на обов'язкову діяльність. Основою для прийняття рішень часто стає "ідеальна" модель сім'ї початку та середини XX ст. із батьком, що працює, матір'ю-домогосподаркою та кількома дітьми. Вони проживають у "спальному" районі в багатоквартирному або власному будинку. Батько щодня їздить на роботу автомобілем або громадським транспортом у центр чи промислову зону міста. Діти ходять у школу пішки. Мати може вирішувати побутові справи, також пересуваючись пішки, оскільки усе необхідне (магазини, ринки, аптеки, майстерні) знаходиться поруч. Інколи їй все ж необхідно поїхати в центр міста або в інший район і для цього вона використовує громадський транспорт [4, p.8]. Однак з того часу ситуація змінилась і тепер під час планування розвитку міст необхідно враховувати усі ті завдання, що стоять перед сучасними жінками та чоловіками, які часто хочуть чи змушені поєднувати репродуктивну (домашню, виховання дітей) і продуктивну працю, полегшуючи їх виконання через створення належних умов для щоденного життя. Сьогодні міста і передмістя, орієнтовані на жінку-домогосподарку, створюють фізичні, соціальні та економічні обмеження для самореалізації жінок, не сприяючи принципу рівності прав та можливостей статей [11, p.170].

Яскравим прикладом втілення гендерного мейнстримінгу в управління розвитком міста може слугувати Відень. Тут програми гендерного мейнстримінгу було впроваджено у цілій низці відділів та департаментів, зокрема у сфері освіти, охорони здоров'я тощо. Практика довела, що найбільший вплив цей підхід має на планування розвитку міста та містобудування. З початку 1990-х рр. і до 2013 р. було втілено більш ніж 60 проектів різного рівня та масштабу. Так було побудовано окремий квартал під назвою "Жінки-Робота-Місто" [5]. У ньому багатоквартирні будинки були оточені зеленими зонами, адаптованими до відпочинку сімей з дітьми, на території комплексу розміщено дитячий садок, аптеку та приймальню лікаря. Важливим є і те, що було забезпечено зручний доступ до громадського транспорту, необхідного для подорожей до місця роботи, школи тощо. Для полегшення переходу доріг на сходах споруджено великі пандуси, покращено освітлення вулиць, розширено пішохідні зони тощо.

Практика перетворення міст у більш гендерночутливі та дружні до жінок не є прерогативою виключно західних держав. Ці тенденції уже знайшли свій відгук і в розвинених країнах Азії. Зокрема, прикладом успішного впровадження принципу гендерного мейнстримінгу в планування розвитку міста може слугувати Сеул, столиця Південної Кореї. Стратегія гендерного мейнстримінгу тут була офіційно прийнята Міністерством з питань гендерної рівності та сім'ї Південної Кореї у 2000 р. З того часу вона поступово втілюється в життя на загальнодержавному та місцевому рівнях [7, p.104].

Проект, що впроваджується у м. Сеул, отримав назву "Місто, дружнє до жінок". Його основною метою є забезпечення рівності прав та можливостей для участі жінок у всіх сферах суспільного життя – економіці, ринку праці, освіті, охороні здоров'я, культурі тощо. Адмініструє проект Бюро з питань жінок та сімейної політики адміністрації міста. Загалом він був поділений на п'ять частин, кожна з яких зосереджена на окремому напрямку діяльності. Перша частина – "Сеул, що турбується" – здебільшого орієнтована на покращення функціонування системи догляду за дітьми, літніми людьми, а також створення додаткової мережі підтримки для одиноких матерів та жінок з обмеженими можливостями. Зокрема, було збільшено кількість центрів догляду за дітьми (лише у 2007 році було відкрито 21 центр), спеціальні кімнати для годування та центри догляду за дітьми облаштовуються в будівлях органів влади, культурних установах, на станціях метрополітену тощо.

Друга складова проекту – "Сеул, що сприяє працевлаштуванню". Тут основна робота здійснюється над стимулюванням економічної діяльності жінок. Для цього проводять тренінги з підвищення кваліфікації для жінок, а саме і з можливістю дистанційної участі через Інтернет або наданням послуг з догляду за дітьми під час заходів, допомагають жінкам, що розпочинають власний бізнес, розробляють програми заохочення для роботодавців, які створюють робочі місця, де гарантується гендерна рівність.

Третя частина проекту має назву "Багатий Сеул". Програми у цьому напряму зосереджені на створенні можливостей для культурного розвитку та дозвілля жінок. Зокрема, ведеться робота над перетворенням культурних установ на більш дружні до сімей, створення невеликих спортзалів для жінок, збільшується кількість жіночих вбиралень та відкриваються центри догляду для дітьми і кімнати для годування в музеях, артцентрах, бібліотеках тощо.

"Безпечний Сеул" – це складова проекту, яка передбачає підвищення рівня безпеки для жінок. Вона включає, серед іншого, розробку та запровадження нових стандартів безпеки (широкі проходи, відсутність глухих кутів, покращення освітлення в підземних пере-

ходах, встановлення додаткових камер спостереження) під час спорудження житла, парків, площ та доріг, функціонування таксі виключно для жінок з можливістю за допомогою мобільного телефону повідомити, в якому саме автомобілі і коли знаходиться жінка, проведення навчань щодо поведінки в критичних ситуаціях тощо.

П'ята частина проекту має назву "Зручний Сеул". На підставі проведення опитувань було визначено найбільш незручні місця та елементи інфраструктури. Відповідно до цього було збільшено кількість жіночих вбиралень на станціях метро, стадіонах, парках, які до того ж обладнали повивальними столиками та забезпечили кращим освітленням. Було зменшено висоту тротуарів та встановлено пандуси. Для зручного проїзду з дитячими візочками було модифіковано форму пропускних воріт на станціях метро [7, p.105-108].

У Відні та Сеулі гендерний мейнстримінг став органічною складовою як системи управління містом, так і процедури планування його подальшого розвитку. 2005 р. в межах Головного виконавчого офісу міської адміністрації Відня було утворено проектний офіс з питань гендерного мейнстримінгу. Його основним завданням стала інтеграція гендерного підходу в щоденну роботу та усі прийняті рішення кожного департаменту адміністрації [8]. У Сеулі проект із перетворення міста на дружнє до жінок втілюється шістнадцятьма агенціями та організаціями за загальною координацією Бюро з питань жінок та сімейної політики адміністрації міста. Кожна з них створює чотирирічний план діяльності з обранням конкретних заходів залежно від специфіки району чи сфери роботи. Щоквартально звіт про одержані результати надсилаються меру, щороку усі проекти додатково оцінюються і кращий у кожній з п'яти категорій, що відповідають п'яти напрямкам, отримує призи та заохочення [7, p.106].

Висновок. Натомість в Україні, хоча окремі програми, які могли б стати компонентами комплексного підходу до вирішення питань рівності жінок та чоловіків, і втілюються в життя (наприклад, під час побудови нових житлових комплексів забудовники розміщують на їх території дитячі садки та майданчики), але ці випадки є швидше винятком, аніж правилом. Це зумовлює необхідність системного впровадження гендерного мейнстримінгу в управління розвитком міста, що сприяло б забезпеченню рівності прав і можливостей жінок та чоловіків, декларованій українською державою як цілі і у низці внутрішніх програм та документів, і через приєднання до міжнародних ініціатив.

Список використаних джерел

1. Воронько Л. О. Принципи гендерної політики в системі державного управління: поняття, сутність, характеристика ; [Електронний ресурс] / Л. О. Воронько // Державне управління: теорія та практика. – 2012. – № 1. – Режим доступу до журн. : http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12VLOPSH.pdf
2. Гейл Я. Города для людей / Ян Гейл ; [пер. з англ. Концерн "Крост"]. – М.: Альпина Паблишер, 2012. – 276 с.
3. Основи теорії ґендеру: [навчальний посібник / відп. ред. Скорик М. М.]. – К.: "К.І.С.", 2004. – 536 с.
4. Aquist A.-C. Everyday life perspectives in planning ; [Electronic resource] / Ann-Cathrine Aquist. – Access mode: http://www.sbi.dk/eura/workshops/papers/workshop1/aaquist.pdf. – Title from the screen.
5. Foran C. How to design a city for women / Clare Foran ; [Electronic resource] / Access mode: http://www.theatlanticcities.com/commute/2013/09/how-design-city-women/6739/ – Title from the screen
6. Gender mainstreaming – does gender mainstreaming improve women's chances to participate in decision-making processes? An expertise ; [Electronic resource] / Austrian Women's Shelter Network. – Access mode: http://www.sister-cities-going-gender.org/SISTERS/(4)%20Annex%20III%20%20(AoeF%20-%20GENDER%20MAINSTREAMING%20%20AN%20EXPERTISE.pdf. – Title from the screen.
7. Gender mainstreaming in local authorities: best practices ; [Electronic resource] / [edited by Lucia Kiwala, Ansa Masaud]. Access mode: http://www.un.org/womenwatch/ianwge/member_publications/gender_mainstreaming_in_local_authorities.pdf. – Title from the screen.
8. Gender mainstreaming in Vienna ; [Electronic resource] / Access mode: http://www.wien.gv.at/english/administration/gendermainstreaming/office.html. – Title from the screen.
9. Gender mainstreaming manual. A book of practical methods from the Swedish Gender Mainstreaming Support Committee ; [Electronic resource] / Swedish Government Official Reports SOU 2007:15. – Access mode: http://www.igad.rwth-aachen.de/pdf/gender_mainstreaming_manual11%20pdf.pdf. – Title from the screen.
10. Gender mainstreaming: an overview / Office of the special adviser on gender issues Department of economic and social affairs. – New York: United Nations, 2002. – 29 p.
11. Hayden D. What would a non-sexist city be like? Speculations on housing, urban design, and human work / Dolores Hayden // Signs. – 1980. – Vol. 5, No. 3, Supplement. Women and the American City. – P. S170-S187.
12. Jarvis H. Cities and gender / Helen Jarvis, Paula Kantor, Jonathan Cloke. – New York: Routledge, 2009. – 384 p.
13. Lefebvre H. Writings on cities / Henri Lefebvre ; [transl. from the French Eleonore Kofman and Elizabeth Lebas]. – Malden: Blackwell Publishers Inc., 1996. – 260 p.
14. The World Bank: urban development overview ; [Electronic resource] / Access mode: http://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview. – Title from the screen.

Надійшла до редколегії 12.08.14

К.О. Голинская, канд. полит. наук, асист.
КНУТШ, Киев

ГЕНДЕРНЫЙ МЕЙНСТРИМИНГ В УПРАВЛЕНИИ РАЗВИТИЕМ ГОРОДОВ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Раскрыта сущность гендерного мейнстриминга как условия для обеспечения равных прав и возможностей женщин и мужчин. Описана специфика использования принципа гендерного мейнстриминга в управлении развитием городов. Кратко охарактеризованы два примера успешного воплощения гендерного мейнстриминга в управление развитием городов – города Вена (Австрия) и Сеул (Южная Корея).

Ключевые слова: гендерное равенство, гендерный мейнстриминг, урбанизация, управление развитием городов.

K. Holynska, candidate of political sciences, assistant professor
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

GENDER MAINSTREAMING IN CITY DEVELOPMENT MANAGEMENT: AN OVERVIEW

In the article the essence of gender mainstreaming as a prerequisite for equal rights and opportunities for women and men is presented. The peculiarities of implementation of gender mainstreaming into city development management are outlined. Two examples of successful implementation of gender mainstreaming in city development management are briefly characterized – Vienna (Austria) and Seoul (South Korea).

Keywords: gender equality, gender mainstreaming, urbanization, urban development management.

УДК: 35.088.6

В.М. Гончар, канд. політ. наук,
начальник відділу кадрової роботи аппарату
Яготинської РДА Київської області

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЇ ПІДГОТОВКИ, ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ КАДРІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

У статті проведений аналіз кадрового потенціалу державної та муніципальної служби, запропоновано створення системи безперервної освіти, яка б стала складовим елементом інституту кадрового резерву та процедури тестування під час проведення випробувань у процесі конкурсу на зайняття посад службовців і просування по службі.

Ключові слова: кадровий потенціал державної служби, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування, нормативно-правове забезпечення підготовки кадрів, дистанційна форма навчання.

Становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток засад громадянського суспільства, інтеграція України в Європейське співтовариство, проведення адміністративної та муніципальної реформ вимагають, щоб чинник знань та інформації відігравав пріоритетну роль у діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування.

Тому пріоритетним напрямом підвищення якості кадрового потенціалу державної та муніципальної служб повинно бути створення системи безперервної освіти, яка б стала складовим елементом інституту кадрового резерву та процедур тестування під час проведення випробувань у процесі конкурсу на зайняття посад службовців і просування по службі.

Успіх подальшого розвитку самого місцевого самоврядування та його трансформації відповідно до вимог часу значною мірою залежить від кадрів, фахово і світоглядно підготовлених до активної творчої роботи в нових умовах.

Водночас якісний аналіз свідчить про те, що освітній фаховий рівень посадових осіб місцевого самоврядування значно нижчий, ніж цього вимагає час. Так, із майже 92 тис. таких працівників лише 61,5% мають повну вищу освіту. Торік лише 11,6% осіб з усього корпусу службовців місцевого самоврядування підвищили свою кваліфікацію, і це тоді, коли апарати органів місцевого самоврядування було оновлено на 12,4%. Тобто така кількість посадових осіб місцевого самоврядування мала пройти відповідне навчання саме в рік прийняття на посади. Якщо зважати на вимоги законодавства щодо оновлення знань цієї категорії посадовців, то підвищення кваліфікації не пройшли майже 17 тис. осіб або 18,4% посадових осіб місцевого самоврядування. У цих оцінках не враховано, що близько 240 тис. депутатів місцевих рад не отримують цільових освітніх послуг. Відомо, що на останніх місцевих виборах понад 50% депутатів різних рівнів обрано вперше.

В Україні за роки незалежності склалася певна система кадрового забезпечення місцевого самоврядування. Проте вона зовсім відповідає на виклики сучасності і має ряд істотних вад.

Актуальність проблеми полягає в гострій необхідності формування нової генерації місцевих політиків та муніципальних службовців, які будуть діяти в принципово новій ситуації. Це пов'язано перш за все зі зміною статусу громад, районних і обласних рад, що випливає з реформи місцевого самоврядування. Нові повноваження місцевого самоврядування потребуватимуть і людей з новими знаннями, вміннями і навичками. Крім того, можливість створення виконавчих органів районних і обласних рад призведе до значного збільшення кількості посадових осіб місцевого самоврядування. Хоча і кількість державних службовців на місцях залишиться значною.

З огляду на викладене вище, вважаємо, що в Україні має бути впроваджена нова філософія підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування. Система навчання потребує радикальних змін. Ці зміни мають на меті: поліпшити якість освітніх послуг, підвищити ефективність та економічну віддачу діяльності освітніх установ, поліпшити координацію їх зусиль, забезпечити наступність професій і напрямів підвищення кваліфікації, зменшити можливості для корупції, підвищити громадську довіру до місцевого самоврядування, залучити кваліфікованих працівників до роботи в органах місцевого самоврядування та утримувати їх на цих посадах.

Стратегія підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування має включати такі складові: визначення мети Стратегії, основних принципів діяльності в цій сфері; нормативно-правове забезпечення; завдання державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, інших недержавних інституцій; зміст підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, основні їх форми, інфраструктуру (інституційні елементи), критерії ефективності та механізми реалізації.

Вважаємо за доцільне включити до проекту Стратегії підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування такі положення:

1. Щодо змісту підготовки кадрів.

1.1. Система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування повинна забезпечити його потреби у фахівцях, які б відповідали зрослим вимогам до цієї категорії працівників. Вона може включати такі елементи, як відбір молоді, схильної до лідерства, соціальної та політичної роботи, підготовку фахівців відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня, перепідготовку через здобуття освіти відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня за другою спеціальністю, підвищення кваліфікації через мережу регіональних центрів, короткотермінових курсів та семінарів.

1.2. Як елемент системи навчання кадрів місцевого самоврядування вважаємо за необхідне запровадити навчання за місцем роботи. За досвідом розвинутих демократичних країн, це забезпечує професійну перепідготовку кожного урядовця, гнучкість, низьку собівартість і реалізацію підходу "навчання протягом усього життя". Необхідно розробити стратегію навчання кадрів органів місцевого самоврядування за місцем роботи як частину загальної стратегії.

Розробка цієї стратегії має здійснюватись з урахуванням таких аспектів:

– залучення асоціацій органів місцевого самоврядування; поєднання всіх потенційних навчальних ресурсів, що пропонують відповідні організації (професійні об'єднання, вищі навчальні заклади, тренінгові агентства та інші);

© Гончар В.М., 2014

– підтримка конкуренції між різними постачальниками навчальних послуг з метою досягнення найліпшого рівня навчання за оптимальними цінами, рівний доступ до ринку послуг у сфері муніципального навчання, регулювання цього ринку через ліцензування державою, використання власного потенціалу кваліфікованих і досвідчених працівників для систематичного навчання менш кваліфікованих та менш досвідчених.

Навчання за місцем роботи повинно бути погоджено з програмою, яка виконуватиметься згідно з планами відповідного органу місцевого самоврядування.

1.3. Слід розвивати та інтенсивно застосовувати дистанційну форму навчання, заохочувати самостійну роботу службовців з підвищення своєї валіфікації. Перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування повинні проводитися не рідше одного разу на 2 роки. Це має стати необхідною умовою для посадового підвищення та відповідного підвищення оплати праці.

1.4. Для оновлення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування слід вирішити такі завдання:

забезпечити реальну самостійність органів місцевого самоврядування щодо цільового навчання кадрів місцевого самоврядування, що передбачає їх можливість самостійно визначитись з вибором навчальних закладів і форм навчання та навчальними програмами, за якими здійснюється навчання; перепідготовка та підвищення кваліфікації має стати обов'язковим завданням органів місцевого самоврядування та держави з відповідним розподілом завдань з їх фінансування;

забезпечити стабільне фінансування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування та комунальних установ і підприємств за рахунок запровадження обов'язкових нормативів цільових відрахувань з бюджетів місцевого самоврядування; в бюджетах органів місцевого самоврядування на ці цілі слід виділяти не менше 3 % від фонду заробітної плати штатних працівників органу місцевого самоврядування;

запровадити постійний маркетинг потреб органів місцевого самоврядування у цільовій підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації кадрів місцевого самоврядування, що дасть можливість адаптувати навчальні програми до потреб практики.

1.5. Не менш важливою є підготовка викладачів, яка включає аналіз потреб, формування цілей навчання, методику та навчальні матеріали для навчання дорослих, кращий європейський досвід у сфері державного управління, розробку навчальних курсів, а також методи оцінювання навчальних заходів.

Особливу увагу слід приділяти підбору викладачів. На всіх формах навчання необхідно поєднувати підготовку фахівців з економіки, правознавства, управління, інженерних спеціальностей з набуттям випускниками знань, вмінь і навичок для роботи в органах місцевого самоврядування. З цією метою поряд з державним дипломом фахівця в тій чи іншій галузі слід видавати диплом за фахом "Місцеве самоврядування".

Відповідно до чинного законодавства навчання кадрів місцевого самоврядування має бути націлене на постійне зміцнення демократичних засад української держави, становлення та розвиток громадянського суспільства, безумовний пріоритет прав людини. Особливе місце в цій роботі мусить зайняти просвітницька діяльність.

Відмінними знаннями, вміннями та навичками має володіти кожна категорія посадовців місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Одночасно треба розробити нові освітньо-кваліфікаційні програми, що дозволить визначити, чому саме навчати, за допомогою яких освітніх технологій забезпечити засвоєння знань, формування вмінь і навичок посадовими особами місцевого самоврядування та депутатами місцевих рад. Підвищення якості кадрового потенціалу муніципальної служби, яка є суб'єктом інноваційної культури у сфері управління, вимагає перегляду програм підвищення кваліфікації і перепідготовки службовців органів місцевого самоврядування, в яких необхідно виділити такі пріоритети:

– засвоєння основ інноваційного менеджменту;

– освоєння сучасних уявлень про інноваційні процеси в економіці та механізми реалізації державної науково-технологічної політики;

– оволодіння інструментами реалізації інноваційного розвитку людських ресурсів;

– включення кожного працівника сфери управління в планову систему безперервного навчання.

1.6. Досягати кращої узгодженості програм, запропонованих органами місцевого самоврядування. Те ж саме стосується програм, запропонованих Київським національним університетом ім. Тараса Шевченка, Національною академією державного управління при Президентові України та її регіональними інститутами, Академією муніципального управління. З метою надання програмам навчання кадрів місцевого самоврядування більшої привабливості, необхідно розробити і впровадити концепцію національного або міжнародного визнання дипломів. Здобуття таких дипломів має стати частиною планування кар'єри.

Реалізація європейського вибору вимагає актуалізувати зміст навчання, ввівши до програми професійної підготовки такі модулі:

– міжнародна політика і політика безпеки, право та інституції ЄС;

– законодавство ЄС та держав-членів ЄС;

– комунікативні навики і основи ведення переговорів;

– ділове мовлення (одна із офіційних мов ЄС).

Міжнародний обмін досвідом міг би суттєво допомогти навчальним закладам, які реалізують програму навчання посадовців органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, стати їм ефективнішими і зробити їхні пропозиції ще привабливішими. Навчальні програми і плани повинні забезпечити оволодіння студентами двома-трьома іноземними мовами; молодь повинна мати можливість паралельно навчатися в європейських вищих навчальних закладах і одержувати відповідні дипломи.

1.7. Запровадити практику стажування студентів і викладачів за кордоном з метою вивчення і впровадження зарубіжного досвіду місцевого самоврядування, сучасних освітніх технологій. Практикувати запрошення для читання окремих курсів з проблем місцевого самоврядування відомих спеціалістів, теоретиків і практиків, зокрема зарубіжних.

2. Щодо нормативно-правової бази.

2.1. Постійно удосконалювати чинне законодавство щодо системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для органів місцевого самоврядування.

2.2. Опрацювати та законодавчо закріпити загальнонаціональний стандарт кадрового забезпечення місцевого самоврядування на всіх організаційних рівнях з урахуванням вимог сучасності. Водночас слід врахувати міжнародні зобов'язання України щодо приведення українських стандартів кадрового забезпечення місцевого самоврядування у відповідність до європейських.

2.3. Розробити і закріпити в законі механізми постійного оновлення стандартів муніципальної освіти. Такий механізм серед іншого повинен працювати на забезпечення рівноправної участі у навчанні уповноважених державних установ, політичних партій, місцевих громад тощо.

2.4. Посилити соціальний захист працівників органів місцевого самоврядування та їх захист від залучення до виборчих кампаній, від необґрунтованих звільнень, зокрема в тих випадках, коли відбуваються переобрання місцевих політиків до керівництва органів місцевого самоврядування.

3. Щодо організаційних та інституційних проблем.

3.1. Створити загальнонаціональний інформаційно-координаційний центр та добровільну мережу навчальних організацій за принципом Європейської мережі навчальних закладів для органів місцевої та регіональної влади (ENTO).

3.2. Для участі у навчанні кадрів місцевого самоврядування слід надалі залучати вищі навчальні заклади України. Умови для такого залучення повинні бути:

заклад має бути широко визнаним і сприйнятим органами місцевого самоврядування;

органи місцевого самоврядування повинні мати можливість брати участь у розробці та коригуванні навчальних програм;

витрати на навчання в цих навчальних закладах повинні бути зіставними з перевагами;

навчальний курс має бути найвищої якості та охоплювати як теоретичні, так і практичні аспекти управління;

має існувати незалежна моніторингова група, до обов'язків якої входив би нагляд за якістю програм навчання, оцінка роботи викладацького складу та запрошених доповідачів.

3.3. Створити Інтернет-сторінку, яка б містила дані про пропозиції щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів та забезпечувала б органи місцевого самоврядування усією необхідною інформацією про навчальні програми та про те, як налагодити контакти з тими, хто надає освітні послуги.

3.4. Невід'ємною складовою процесу вдосконалення технологій навчання повинно стати широке використання практичного тренінгу відповідно до завдань досягнення необхідного рівня компетенції посадових осіб місцевого самоврядування різних категорій, депутатів місцевих рад.

3.5. Започаткувати і періодично проводити регіональні, міжрегіональні та загальноукраїнські конкурси на кращий підручник та посібник для системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування. За результатами конкурсів здійснювати відповідні публікації.

4. Механізм розробки та реалізації Стратегії.

4.1. Оскільки Президент України є гарантом дотримання Конституції України та здійснює функції загальнонаціонального арбітра щодо узгодження діяльності органів всіх гілок публічної влади, а також спрямовує державну кадрову політику, було б доцільним, щоб з ініціативою розробки Стратегії виступили структури, які діють при Президентові України (Адміністрація Президента України, Київський національний університет ім. Тараса Шевченка, Національна академія державного управління при Президентові України, Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України).

4.2. Безпосередньо розробку Стратегії могла б здійснювати робоча група, утворена Програмовою радою з розвитку місцевого самоврядування Стратегічної ради з розвитку державної політики при Президентові України. До складу цієї групи слід включити представників Нацагенства держслужби України, Міністерства освіти і науки України, Київського національний університет ім. Тараса Шевченка, Національної академії державного управління при Президентові України, Академії муніципального управління, асоціацій органів місцевого самоврядування, неурядових організацій, незалежних експертів тощо.

4.3. Після розробки проекту Стратегії він має бути винесений на розгляд Програмової ради, потім – Стратегічної ради, яка в установленому порядку подасть згаданий проект Президентові України. Проект Стратегії доцільно затвердити Указом Президента України.

4.4. Необхідно передбачити організаційні, фінансові, матеріально-технічні, інформаційні та інституційні механізми реалізації Стратегії. Особливу увагу звернути на забезпечення фінансування за рахунок коштів Державного бюджету України цільової програми державної підтримки підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування. Розробка та реалізація Стратегії дасть можливість:

всім посадовим особам місцевого самоврядування та депутатам місцевих рад своєчасно отримувати належну підготовку у різних навчальних закладах, формах освіти та за різними програмами;

підготувати потрібну кількість фахівців для територіальних громад;

проводити перепідготовку та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад різних рівнів не рідше, ніж один раз на 2 роки;

постійно надавати інформаційно-консультативні послуги посадовим особами та депутатам місцевих рад різних рівнів;

забезпечити диференційований підхід до навчання кадрів з урахуванням особливостей кожної категорії тих, хто навчається.

Важливим пріоритетом якісного оновлення освітнього процесу є нові підходи до організації атестації муніципальних службовців. Оцінка засвоєння знань службовцями органів місцевого самоврядування може здійснюватися в процесі щорічної оцінки їх діяльності. Щорічна оцінка, як складовий елемент атестації, мотивуватиме службовців на прирощення нових знань, навичок та вмінь.

Якісне заповнення вакантних посад потребує створення методики, техніки і технології вхідної атестації та завдань для фахових випробувань. Реалізація цих стратегічних концептуальних засад підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування стане своєчасним та масштабним кроком у зміцненні місцевого самоврядування, розвитку кадрового потенціалу держави.

Список використаних джерел

1. Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 7 червня 2001 р. № 2493-III // Офіційна сторінка Верховної Ради України.

2. Кадрова політика і державна служба [Текст] : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, Н. А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 352 с.

3. Підготовка магістрів за спеціальністю "Державна служба" в освітній галузі "Державне управління" у вищих навчальних закладах України у 2007 – 2008 навчальному році: сучасний стан та основні проблеми [Текст] / Ю. П. Сурмін, Т. П. Крушельницька, Р. А. Науменко та ін. // Аналітика і влада : журн. експертно-аналіт. матеріалів і наук. праць. – 2010. – № 2. – С. 83 – 109.

4. Постанова Кабінету Міністрів України "Про центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ і організацій" від 19 лютого 1996р. № 224.

5. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17

6. Указ Президента України "Про концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу" від 5 березня 2004 р. № 278.

7. Указ Президента України "Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців" від 30 травня 1995р. № 398.

8. Указ Президента України "Про стратегію реформування системи державної служби" від 14 квітня 2002 р. № 599.

Надійшла до редколегії 26.08.14

В.Н. Гончар, канд. полит. наук, начальник отдела кадровой работы аппарата Яготинской РГА Киевской области

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИИ ПОДГОТОВКИ, ПЕРЕПОДГОТОВКИ И ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ КАДРОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

В статье проведен анализ кадрового потенциала государственной и муниципальной службы, предложено создание системы непрерывного образования, которая бы стала составным элементом института кадрового резерва и процедуры тестирования при проведении испытаний в процессе конкурса на занятие должности служащих и продвижения по службе.

Ключевые слова: кадровый потенциал государственной службы, подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров местного самоуправления, нормативно-правовое обеспечение подготовки кадров, дистанционная форма обучения.

V.M. Honchar, candidate of political sciences, Head of HR apparatus Yagotynske RSA Kyiv region

CONCEPTUAL STRATEGY OF TRAINING, RETRAINING AND ADVANCED TRAINING OF LOCAL GOVERNMENT STAFF IN MODERN CONDITIONS

The article deals with the analysis of the personnel resource capacity of the state and municipal services, a system of continual education was proposed, which would become an integral part of the institute of staff reserve and the testing procedure during the competition for the state service positions of employees and promotion.

Keywords: human resource capacity of public service, retraining and advanced training of local governmental staff, regulatory support for the staff training, distance learning.

УДК 351:339.166.5

Д.І. Дідух, асп.
КНУТШ, Київ

РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УМОВАХ ІННОВАЦІЙНОЇ ЕКОНОМІКИ

У статті розглядаються проблеми державного регулювання у сфері інтелектуальної власності в умовах економіки нового типу. Автор проводить аналіз різних підходів до розуміння необхідності втручання держави в процеси, пов'язані із створенням, комерціалізацією та охороною об'єктів інтелектуальної власності. Доводиться, що для побудови інноваційної екосистеми та ефективного функціонування ринку інтелектуальної власності необхідним є комплексний підхід до використання державою інституційних, правових, економічних та освітніх механізмів.

Ключові слова: інтелектуальна власність, державне регулювання інтелектуальної власності, інноваційна економіка, інноваційна екосистема.

Глобалізація та інтенсифікація процесів на світових економічних ринках продовжують наочно демонструвати те, наскільки сильно сировинно орієнтовані національні економіки стають неконкурентоспроможними поряд з економіками інноваційного типу. Для того, щоб підготувати базу для економіки нового типу, слід виходити з того, що вона має базуватися на знаннях та інноваціях, які реалізуються у формі об'єктів інтелектуальної власності. Саме розробка та реалізація державної політики та формування системи управління інтелектуальною власністю, спрямованих на ефективне використання результатів інтелектуальної діяльності, дозволить створити передумови до позиціонування України як країни інноваційного типу розвитку.

Завданнями статті є з'ясування ролі та характеру державного регулювання сфери інтелектуальної власності в умовах економіки інноваційного типу, визначення механізмів, що дозволили б державі формувати сприятливе підґрунтя для подальшого ефективного втілення інтелектуального капіталу у вигляді інтелектуальної власності.

Різні аспекти захисту інтелектуальної власності були предметом розгляду представників юридичних та економічних наук, серед яких В.Д.Базилевич, Ю.Л. Бошицький, В.О.Жаров, В.В.Ільїн, Д.Лонг, П.Рей, Т.М. Шевелева, П.М.Цибульов, Р.Б.Шишка.

Окремим питанням державного регулювання у сфері інтелектуальної власності приділяли увагу у своїх роботах В.В.Бєлєвцева, Н.П.Дригваль О.Д.Карпенко, О.С.Кравченко, М.В.Паладій, А.Г.Ступніков тощо.

Термін "інтелектуальна власність" означає "будь-яку власність, що визнається загальною згодою як інтелектуальна за характером та така, яка потребує охорони, включаючи, але не обмежуючись науковими та технічними винаходами, літературними або художніми творами, товарними знаками та покажчиками бізнес підприємств, промисловими зразками та географічними вказівками" [2, с.14]. Таке визначення виходить насамперед із розгляду правової природи феномену ІВ. Інтелектуальна власність включає дві основні сфери прав: право промислової власності та авторське право, яке також включає охорону суміжних прав. Проте, аналізуючи проблеми, пов'язані зі сферою ІВ, слід також враховувати її інституційний характер. Так, у межах неоінституціоналізму "інститут інтелектуальної власності в широкому трактуванні розглядається як динамічна система формальних та неформальних правил та обмежень, що регулюють економічні відносини, пов'язані з інформацією та інтелектуальними продуктами на стадії їх виробництва, розподілу, обміну та споживання" [1, с.15-16].

Державне регулювання у сфері інтелектуальної власності має на меті забезпечення всеохоплюючої охорони прав творців результатів творчої діяльності та сприяння масовому ефективному використанню об'єктів ІВ. Досвід показує, що часто саме держава стає рушійним механізмом розширення масштабів ринку інтелектуальної власності, вона здатна брати на себе ті ризики, на які приватні компанії не готові. Саме держава як ключовий суспільний інститут формує значущість і попит на інтелектуальний продукт, що є базовим елементом економіки знань.

Однією з важливих проблем, пов'язаних з інтелектуальною власністю, є забезпечення її належного правового захисту та розробка механізмів, що дозволяли б узгодити між собою основні аспекти міжнародного та національного права в глобальному вимірі. Завданням держави, таким чином, є регулювання тих процесів, пов'язаних з ІВ, які не можуть бути впорядковані ринком. Рівень правового захисту об'єктів інтелектуальної власності є одним з важливих моментів формування конкурентоздатної інноваційної економіки, оскільки дозволяє перетворити на власність прибутки від інвести-

© Дідух Д.І., 2014

ції у науково-дослідні та дослідницько-конструкторські роботи і провести подальшу комерціалізацію нововведень. Об'єктами інтелектуальної власності (промислова власність, об'єкти авторського і суміжного права, засоби індивідуалізації, ноу-хау тощо) є продукти духовної творчості, що спочатку виступають як ідеальні, нематеріальні, унікальні, одиничні, неповторні, суб'єктивні результати, а потім втілюються в матеріальній формі – науковій праці, патенті, монографії, скульптурі, картині тощо [6]. Ще в середині XX ст. Р.Солоу довів, що "між технологіями та економічним ростом є пряма залежність, а введення нових технологій може привести до росту внутрішнього валового продукту на 80%" [5,с.42].

Неоінституціоналізм розділяє відносини в межах інституту інтелектуальної власності на формальні та неформальні. Перші виникають у межах законодавчих норм, а до неформальних належать випадки, що не входять у компетенцію чинної нормативно-правової бази. Високий рівень захисту ІВ є позитивною передумовою для залучення інвесторів та розвитку торгівлі, а також створює сприятливий інвестиційний клімат для подальших розробок інтелектуальних продуктів. Але не слід забувати про те, що існування високого рівня охорони прав на інтелектуальну власність може мати негативні наслідки для економічного розвитку, особливо за умов врахування інституційних показників (серед яких особливе місце посідає ефективність державного управління та контроль над корупцією) та особливостей неформальних відносин у сфері ІВ. М.Болдрін та Д.Левін у праці "Проти інтелектуальної монополії" приходять до висновку, що "в більшості випадків захист ІВ приносить більше шкоди, аніж користі" [6,с.109].

У праці "Права інтелектуальної власності та інновації в країнах, що розвиваються" Й.Чен та Т. Путтітанун відстоюють теорію про необхідність дотримання U-подібної залежності між рівнем розвитку країни та захистом прав інтелектуальної власності в ній – високий рівень захисту є необхідним в країнах, що знаходяться на низькому ступені розвитку (одна з основних причин – необхідність залучення прямих іноземних інвестицій); низький рівень захисту є стимулювальним механізмом для поширення імпортних технологій в країнах середнього рівня доходів; для високо розвинутих країн характерним є зацікавленість у продукуванні власних інновацій, що потребує відповідного рівня контролю на ринку ІВ.

Водночас, крім законодавчих ініціатив, формування ринку інтелектуальної власності також потребує різноманітних стимулювальних процедур освітнього, інституційного та фінансового характеру. Серед освітніх процедур, спрямованих на стимулювання сфери ІВ, потрібно відмітити необхідність підготовки як кадрів, що забезпечували б вироблення нового інтелектуального продукту, так і персоналу, що дозволив би оптимізувати комунікацію та співробітництво між державою, приватним сектором та науково-дослідницькими установами (інститутами, університетами тощо). Для нашої держави залишається актуальною проблема міграції інтелектуального капіталу в більш розвинені країни, що не в останню чергу пов'язано з відсутністю сформованої "інноваційної екосистеми".

Термін "інноваційна екосистема" вперше був використаний у межах побудови нової інноваційної політики в Фінляндії, під ним розумілась "поетапна та всебічна підтримка бізнесу на всіх етапах його розвитку та впровадження добре розробленого рамкового нормативного регулювання" [4,с.57]. Таким чином, основним завданням інноваційної екосистеми є забезпечення сприятливих умов для реалізації інтелектуального потенціалу у вигляді результатів інтелектуальної діяльності та подальшої успішної комерціалізації продуктів інтелектуальної власності. Формування інституційної структури є ключовим моментом щодо питання налагодження державного регулювання ІВ. Система регулювання сфери ІВ на державному рівні включає різні органи-міністерства, служби, відомства тощо, спеціальні структури в судовій системі та недержавні організації (громадські організації, наприклад асоціація патентних повірених). Саме створення системи компетентних установ та формування механізмів крос-інституційної взаємодії дозволяє державі чітко реагувати на запити ринку ІВ.

Необхідною є розробка механізмів кредитування та субсидування зі сторони держави, формування пільг та преференцій для зростання ринку ІВ. Із досвіду розвинених країн відомі різні форми і методи державного регулювання інтелектуальної власності, яка створюється за рахунок бюджетного фінансування, що можна звести до таких моделей:

- фіскальна, в основу якої покладене відчуження на користь держави виняткових прав на результати науково-технічної діяльності, створені на замовлення урядових відомств, та відшкодування витрачених бюджетних коштів;
- університетська, яка забезпечує пріоритет виконавця (наукових організацій та авторів) на отримання та використання виняткових прав на результати науково-дослідних та дослідницько-конструкторських робіт (НДДКР);
- промислова, основна орієнтація якої припадає на пріоритет прав промислових компаній, які приймають участь разом з державою в частковому фінансуванні та використанні результатів НДДКР);
- ліберальна, що передбачає передачу виключних прав на результати науково-дослідних робіт виконавцю, відсутність державного контролю за використанням бюджетних коштів, виділених на науку, а також необмежену участь держави в прибутках виконавців та користувачів об'єктів інтелектуальної власності.

Характерною в розвитку системи державного фінансового регулювання ІВ є тенденція поступового переходу від фіскальної моделі до ліберальної, оскільки це значно стимулює творчу активність "виробників" інтелектуального продукту. Зараз поширеною є практика використання університетської та промислової моделей, а також їх комбінації [3].

Також не варто забувати, що вибір інноваційного шляху економічного розвитку є як результатом, так і каталізатором політичних змін: без системного підходу до проведення необхідних реформ, інноваційний вектор ризикує залишитись у декларативній площині з відсутністю фактичної реалізації; у разі політичної волі актора(акторів), що володіють владними ресурсами, реалізація послідовних дій, спрямованих на забезпечення умов для формування інноваційного сектору економіки та його зміцнення, призведе до виходу на політичну арену нових сил, що пов'язані з новоствореною галуззю народного господарства. Отже, стає очевидним те, що існують три важливі виміри, що обумовлюють ефективність функціонування сфери інтелектуальної власності як базової засади економіки інноваційного типу – економічний, правовий та політичний. Для того, щоб ринок інноваційних продуктів розвивався, держава повинна взяти на себе роль регулятора, що забезпечував би організацію, координацію, стимулювання та аналітичний супровід в усіх вимірах сфери інтелектуальної власності.

Важливість належного раціонального державного регулювання інтелектуальної власності в умовах сучасної економіки є фактом безсумнівним, що доводить практика передових світових держав. Так, у США, наприклад, проблеми охорони ІВ прирівнюються до про-

блем національної безпеки, а подальше економічне зростання Китаю не останньою чергою пов'язане із політикою в сфері ІВ (за останні роки держава стала одним зі світових лідерів в патентуванні). Таким чином, завданням держави є побудова інноваційної екосистеми на основі врахування необхідності проведення в сфері ІВ заходів інституційного, правового, економічного та освітнього характеру, адже саме комплексний підхід дозволить сформувати підґрунтя для подальшого ефективного функціонування ринку ІВ.

Список використаних джерел

1. Ахметов А. А. Роль института интеллектуальной собственности в становлении "новой" экономики [Текст]: автореферат дис. ... кандидата экономических наук: 08.00.01 / Ахметов Артур Айратович;[Место защиты: Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации – ФГОБУВПО]. – Москва, 2013. – 26 с.

2. Всемирная декларация по интеллектуальной собственности [Текст] // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. – М., 2002. – №4. – С.14-17.

3. Корчагин А. Д., Орлова Н.С. Права государства на интеллектуальную собственность: интересы подлинные и мниме [Електронний ресурс] // Патенты и лицензии. – М., 2000. – №5. – С.2-9. – Режим доступу: http://rbis.su/article.php?article=698

4. Онищик Л. О некоторых аспектах стимулирования трансфера технологий и коммерциализации результатов НИОКР в Финляндии и России [Електронний ресурс]/Л.О.Онищик//Охрана и защита интеллектуальной собственности в российско-финляндском экономическом сотрудничестве. Сборник материалов. – СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2013. – С.56-73. – Режим доступу: http://www.rusfintrade.ru/files/article/2662/20130822_1.pdf

5. Полякова Н. Актуальные проблемы охраны и защиты результатов интеллектуальной деятельности, трансфера технологий и коммерциализации [Електронний ресурс]/ Н.Полякова // Охрана и защита интеллектуальной собственности в российско-финляндском экономическом сотрудничестве. Сборник материалов. – СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2013. – С.42-56. Режим доступу: http://www.rusfintrade.ru/files/article/2662/20130822_1.pdf

6. Попов В.В. Надо ли защищать права на интеллектуальную собственность [Електронний ресурс]/ В.В. Попов // Журнал Новой экономической ассоциации. – М., 2011. – № 11. – С.107-126. – Режим доступу: http://journal.econorus.org/pdf/NEA-11.pdf

7. Ромащенко Т. Д. Влияние рынка интеллектуальной собственности на инновационное развитие России [Електронний ресурс] / Т.Д. Ромащенко, Л.А. Кузнецова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Экономика и управление. – Воронеж, 2013. – №1. – С. 55-61. – Режим доступу: http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/econ/2013/02/2013-02-08.pdf

Надійшла до редколегії 05.08.14

Д.И. Дидух, асп.
КНУТШ, Киев

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ

В статье рассматриваются проблемы государственного регулирования в сфере интеллектуальной собственности в условиях экономики нового типа. Автор проводит анализ разных подходов к пониманию необходимости вмешательства государства в процессы, связанные с созданием, коммерциализацией и охраной объектов интеллектуальной собственности. Доказывается, что для построения инновационной экосистемы и эффективного функционирования рынка интеллектуальной собственности необходим комплексный подход к использованию государством институциональных, правовых, экономических и образовательных механизмов.

Ключевые слова: интеллектуальная собственность, государственное регулирование интеллектуальной собственности, инновационная экономика, инновационная екосистема.

D. Didukh, PhD student
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

THE ROLE OF STATE REGULATION OF INTELLECTUAL PROPERTY IN TERMS OF THE INNOVATION ECONOMY

This paper deals with the problems of state regulation in sphere of intellectual property in terms of a new type of economy. The author analyzes the different approaches to understanding the need for state intervention in the processes associated with the creation, commercialization and protection of intellectual property. It is proved that for an innovation ecosystem and efficient functioning of the market of intellectual property needed is a comprehensive approach to the use of state institutional, legal, economic and educational mechanisms.

Keywords: intellectual property, state regulation of intellectual property, innovation economy, innovative ecosystem.

УДК 351(477) – 057.34

В. С. Драгомерецький, здобувач
КНУТШ, Київ

ІНСТИТУЦІЙНІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНІ ЗМІНИ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті піднімається питання реформування державного управління, конституційного ладу та балансу трикутника влади. Відбуваються трансформаційні та модернізаційні зміни у політичній системі та органах державного управління, що зумовлює актуальність вивчення даного питання. Подано розширену інтерпретацію та феноменологічний аспект поняттю "політична система" та "державне управління". Зазначено про проблеми новітнього підходу до державного управління, а також про фактори, що гальмують розвиток соціально-економічної системи суспільства. Також поетапно зазначено перехідний період країн колишнього Радянського Союзу.

Ключові слова: державне управління, устрій, конституційний лад, влада, модернізація, громадянське суспільство, реформи, трансформація, конституція, революція, форма правління, криза, гілки влади, форма правління, повноваження, Президент, народ, еліта, плюралізм.

Однією з провідних тенденцій суспільного розвитку України, як і загалом європейських країн, є трансформаційні зміни у змісті та складових їхніх політичних систем, модернізаційні процеси, які відбуваються в інститутах Державного управління.

Зазначимо, що до активного наукового вжитку категорію "політична система суспільства" запроваджено на етапі розвитку суспільства, коли поряд із державними інституціями почали діяти політичні партії, громадські об'єднання та рухи, інші важливі суб'єкти політико-владних відносин.

Варто також зазначити, що політична система – це сукупність трьох взаємодієвих підсистем: інституціональної, інформаційно-комунікативної та нормативно-регулятивної. Інституціональна підсистема складається з таких інститутів, як держава (державні органи), політичні партії, групи інтересів. Інформаційно-комунікативна підсистема встановлює зв'язок між інститутами політичної системи. Це – канали передачі інформації

© Драгомерецький В. С., 2014

владі, а також засоби масової інформації. Нормативно-регулятивну підсистему створюють різноманітні норми, що визначають поведінку людей у політичному житті, а саме їхню участь у процесах висунення вимог, перетворення цих вимог на здійснення рішень [15, с. 11].

Тому, в узагальненому варіанті, політична система суспільства постає як сукупність політичної влади, суб'єктів, відносин, політичної організації і політичної культури суспільства, яка забезпечує його соціальну стабільність, суцільний порядок і має певну соціально-політичну орієнтацію [4, с. 221].

Події останніх років, наявність конституційних конфліктів між вищими органами державної влади та реалії сьогоднішньої політики в нашій державі свідчать, що назріла потреба дослідити сучасну форму державного правління й дати відповіді на запитання: якою є Україна за формою державного правління після нещодавно внесених змін до Конституції України або на першому етапі конституційної реформи? А також оцінити внесені до Основного Закону зміни з погляду розвитку парламентаризму, демократії, гарантій прав і свобод громадян. Щоб відповісти на ці актуальні в нашій країні питання, потрібно здійснити науковий аналіз проблеми становлення форми державного правління на сучасному етапі розвитку України.

24 серпня 1991 року Україна здобула свою довгоочікувану незалежність. Було прийнято важливий документ – Акт проголошення незалежності України. Але на той час у нашій державі діяли радянські закони, тому постала потреба створити конституційну базу для формування національного правового поля, прийняти нову Конституцію держави. У ніч на 28 червня 1996 року Верховною Радою було прийнято Конституцію України, яка стала фундаментом нового конституційного ладу в державі та найважливішою подією в житті українського народу. На цьому етапі відбулися формування нових органів державної влади, становлення Конституційного Суду, парламентські та президентські вибори у строки, встановлені новою Конституцією. Фактично Конституція України, як основа модернізації та трансформації конституційного ладу держави та суспільства, закріпила певну форму організації державної влади та її інститутів. У ній було проголошено принцип поділу державної влади, що докорінно різнився від радянської системи влади, керівним центром якої була Комуністична партія [4, с. 67].

Слід зазначити, що Конституція України і до внесення до неї змін, і в нинішній редакції безпосередньо не визначає певну форму державного правління. Висновок щодо цього можливо зробити лише на основі доктринального (наукового) тлумачення співвідношення конкретних повноважень усіх гілок державної влади, місця та ролі президента держави в системі влади. У Конституції України визначається лише, що Україна є республікою (стаття 5), тобто має республіканську форму правління.

У Конституції не дається також визначення понять ні конституційного, ні державного, ні суспільного ладу. А про конституційний лад згадується лише в статті 5 про те, що "право визначати й змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові".

У Конституції розділ 1 має заголовок "Загальні засади". Однак постає запитання: загальні засади чого – Конституції, Конституційного чи суспільного ладу, чи державного? Правильніше цей розділ називався у попередніх проектах Конституції України на всіх етапах її розробки (1992 та 1993 років) – "Засади конституційного ладу". В одному із проектів Конституції її розділ 4 іменувався як "Державний лад". У такий спосіб автори проекту розрізняли поняття конституційного й державного ладу [2, с. 67].

Під державним ладом у цьому проекті розуміли організацію саме державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, здійснення розмежування по вертикалі (між центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування), визначення компетенції кожної із влад, створення механізмів взаємного контролю тощо.

А засади конституційного ладу охоплюють ширший спектр питань, закріплюють загальні принципи суспільного ладу, зокрема і державного. Засади державного ладу закріплені у статті б розділу 1 Конституції України. Поняття конституційного ладу найбільшою мірою наближене до поняття суспільного ладу, але, не є тотожним.

Основу, а отже, і визначення суспільного ладу становить економічна організація суспільства, форми власності. Соціалістичний суспільний лад, як відомо, ґрунтувався на державній формі власності, на пріоритеті загальнодержавних інтересів над індивідуальними [2, с. 67].

Нині всі колишні радянські республіки (Україна не є винятком) переживають перехідний період (від авторитарно-тоталітарного суспільного устрою з плановорозподільчою економікою до демократичної правової держави з вільною, соціально орієнтованою ринковою економікою, а в майбутньому – до громадянського суспільства). Цей перехід відбувається поетапно. Перший етап – фундаментальна зміна усталених політичних та економічних структур. Другий – розвиток і закріплення демократичних процесів, зміцнення економічних інститутів, до того ж ефективнішим стає виробництво. І, нарешті, третій етап – політична консолідація як неодмінна умова економічного піднесення, утвердження принципів правової держави, становлення інститутів громадянського суспільства [14**,** с. 19].

Є певні досягнення в трансформації економіки й запровадженні в ній ринкових принципів, уведено національну валюту, яка протягом першої половини 2000-х років залишалася стабільною.

У суспільно-політичному житті відбулася демонополізація ідеологічної сфери, формується багатопартійна система, діють, хоч і не так активно, як належить, структури громадянського суспільства – громадські об'єднання, позадержавні аналітичні центри, незалежні друковані й інтернет – видання. Функціонує політична система – сукупність державних і недержавних соціальних інститутів, що здійснюють управління суспільством, забезпечують стабільність і порядок у ньому, регулюють відносини між громадянами, соціальними та етнічними групами [14, 20]. Держава виступає ключовим елементом політичної організації суспільства з усіма її складовими: законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, органами громадського порядку, служби безпеки та збройними силами. Основним Законом визначено і гарантовано самоврядування.

Становлення політичної системи та інститутів громадянського суспільства відбувається складно, суперечливо, на тлі перманентних криз у політичній, економічній, соціальній і духовній сферах.

Криза, якої зазнала Україна на зламі XX–XXI століть, є системною за характером.

"Оксамитові" революції кінця 80-х років XX ст. в країнах Центральної і Східної Європи зруйнували їх соціалістичний устрій. Український сценарій трансформації та набуття незалежності наближається до таких революцій, і альянс екскомуніста Леоніда Кравчука з національно-демократичним рухом цілком можна зіставити зі східноєвропейськими "круглими столами". У листопаді-грудні 2004 р. протест в Україні відбувся в межах пост соціалістичного устрою, без зміни його інституційних

засад і форм власності. Йдеться скоріше про усунення однієї фракції панівного класу іншою, точніше, про відсторонення від влади одного потужного політичного клану іншим. Реалії сьогодення переконливо це підтверджують, особливо у ключі останніх подій місяців 2013 року та початку 2014 року [14, с. 21].

Не менш впливовим був і зовнішній чинник. За одностайним твердженням вітчизняних та зарубіжних (насамперед російських) засобів масової інформації, у період виборів спалахнула "остання політична битв" за вплив на Україну між Заходом і Росією. Те, що сталося в Україні, сприймається як успішніша реалізація технологій політичної стратегії Заходу, застосована свого часу в Сербії, Білорусі, Грузії.

Ця стратегія, спланована і профінансована урядом США за підтримки американських консультантів, соціологів, дипломатів, є американським дітищем. Уперше таку кампанію провели 2000 р. в Белграді з метою забезпечення поразки на виборах Слободана Мілошевича. Спроба через десять місяців провести аналогічну операцію в Мінську зазнала поразки. "Коштуніци в Білорусі не буд", – заявив тоді білоруський президент і підтвердив це на виборах у березні 2006 р. У 2003 р. посол США в Тбілісі Ричард Майклз (який відіграв вирішальну роль у Белграді) підготував Грузію і Михайла Саакашвілі до зміщення Едуарда Шеварднадзе [14, с. 22].

Перехід від командної економіки до ринкового господарства, від авторитарно-тоталітарної системи до демократичної, соціальної, правової держави зумовлює потребу у вихованні відповідної політичної культури населення, формуванні адекватного національного менталітету. І якщо європейська політологічна думка орієнтує громадян на дотримання ними своїх обов'язків і повагу до держави та її законів, а американська на передній план висуває інтереси особи, її вміння вирішувати власні проблеми у процесі цивілізованої співпраці із співвітчизниками, то в нашій країні на перехідному етапі її розвитку важливим є врахування потреб як окремої особи, так і держави [14, с. 23].

Як і в інших республіках колишнього Радянського Союзу, в Україні перехід від авторитарно-тоталітарного устрою до демократичного суспільства і правової держави розпочався зі створення нової політичної системи. Слід зазначити, що на першому етапі було прагнення створити соціально-політичні інституції за європейським зразком: наблизилася до рівня професійного парламенту Верховна Рада України, в системі державної влади сформовано такі нові органи, як інститути Президента України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Конституційний Суд, Вища рада юстиції, державні адміністрації. Проте відсутність системного підходу до формування політичних структур призвела до протистояння різних гілок влади, а зрештою – її кризи, втрати авторитету в населення [14, 24].

Головною ідеєю політичної реформи є передача в межах змішаної форми правління частини повноважень від Президента до Парламенту. Зокрема, одним з її наслідків має стати формування політично відповідальної більшості на базі широкої суспільної коаліції, створення уряду парламентської більшості та народної довіри. "Як свідчить досвід розвинутих європейських країн, їх сучасна партійна система за своєю суттю є парламентською. Адже саме через парламент політичні партії можуть реалізувати політичну волю суспільства: здійснюючи законодавчу функцію, а також формуючи та контролюючи виконавчу влад" [9, с. 34]. Як зазначає Віктор Голишев, "у Німеччині парламентську демократію зазвичай визначають як партійну демократію. Політичні ідеї і політичні погляди, не прийняті партіями, мають мало шансів на втілення, коли держава формує та впроваджує свою політику" [9, с.16]. "Переважна більшість держав з парламентською формою правління запровадила відповідні моделі пропорційної виборчої системи, в яких політичні партії, представлені парламентськими фракціями, формують уряд і розробляють програму його діяльності" [9, с.17].

Треба зазначити, що здійснення політичної реформи певною мірою усунуло дисонанс між переходом до пропорційного порядку виборів народних депутатів України і депутатів місцевих рад та принципами взаємодії і взаємовідносин між вищими функціональними суб'єктами державної влади (президентом, парламентом, урядом), які були притаманні високо президенціалізованому типу змішаною форми республіканського правління. Цей факт підтверджує важливість забезпечення комплексного характеру і підходу до політичних перетворень.

Прийняті зміни до Конституції були спрямовані на істотне посилення ролі партій як середовища формування політичної еліти у структуризації парламенту, під час формування виконавчої вертикалі влади та у виборчому процесі [5, 5]. Зокрема, як вважає О. Новакова, "нині в зв'язку з впровадженням парламентсько-президентської форми правління роль і відповідальність політичних партій значно підвищується. Вони починають відігравати роль одного з провідних суб'єктів політичного процесу, особливої ваги набуває коаліційний потенціал партій, перехід від конфронтаційної моделі відносин до конструктивної співпраці" [13, с. 146].

Здійснення структурних реформ на сьогодні вимагає більш раціональної й ефективної системи влади, створення якої є можливим за умови розбудови партійної системи та громадянських інститутів, що діють відповідально. Адже з погляду загальновизнаних критеріїв європейської демократії дійсний контроль за владою можна ефективно забезпечити за умови "партійної прозорості" державного механізму й чіткого усвідомлення громадськістю, яка ж партія або представники політичної еліти несуть відповідальність за здійснюваний політичний курс.

Сьогодні коаліційна більшість в парламенті має право безпосередньої участі у формуванні уряду та є повністю відповідальною за його дії. Це корелюється з європейськими політичними традиціями, оскільки "утворення парламентської більшості в демократичних країнах Заходу є нормою політичного процесу" [3, с. 8]. Розширення компетенції Верховної Ради передбачається в сфері призначення особового складу вищих державних посад. Прийнятий законопроект також передбачає обов'язкову згоду парламенту на дії Президенту щодо призначення і звільнення Прем'єр-міністра, затвердження всього персонального складу уряду, призначення на посади голів Антимонопольного комітету, Служби безпеки, Держкомітету охорони державного кордону тощо. Крім того, парламент матиме вплив на таке силове відомство, як Генеральна прокуратура України. Надаючи згоду на призначення Генерального прокурора, парламентарі самостійно зможуть його звільнити з посади.

За цим законопроектом збільшуються повноваження законодавчого органу і у відносинах з виконавчим органом влади. Встановлюється відповідальність Уряду перед Верховною Радою, а не перед Президентом. Саме перед знову скликаним парламентом, а не Главою Держави, Уряд має скласти свої повноваження. Про це, зокрема, йдеться у Загальних положеннях Закону України "Про Кабінет Міністрів України" від 16 травня 2008 р. [6, с. 12].

Поряд із запропонованими змінами центральне місце має посісти новий формат відносин між Верховною Радою та Президентом. У сфері законотворчості пропонується надати право підпису, оприлюднення законів Голові Верховної Ради, якщо Президент протягом п'ятнадцяти днів не підпише прийнятий парламентом нормативний акт. Розширення повноважень Голови Верховної Ради також відображено в його праві виконувати обов'язки Президента у разі дострокового припинення повноважень останнього. У компетенції глави держави – внесення подання до ВР щодо Прем'єр-міністра та двох міністрів: закордонних справ і оборони. Це має сприяти виваженості зовнішньої політики країни на перехідному етапі трансформації політичної системи.

Водночас треба підкреслити важливість того аспекту, що механізм стримувань і противаг в межах реалізації принципу розподілу функцій влади жодним чином не повинен відкидати цілісності державної влади і державної політики з боку владної еліти. Тому цілком логічним є покладення на парламентську більшість, тобто на партійну коаліцію, яка отримала найбільшу підтримку з боку виборців, політичної відповідальності за склад, програму та наслідки діяльності уряду.

Весь спектр діяльності Глави Держави як владного інституту має на меті створення дієвої системи владних відносин, де набір засобів стримувань і противаг має ефективний корегувальний характер. Іншими словами, у діяльності Президента значно посилюється демократичний вимір впливу на політичні події та процеси в державі і суспільстві. В числі цих механізмів особливе місце займає участь у державотворчих процесах, законотворчій діяльності. Це стосується формування стратегії як внутрішньої, так і зовнішньої діяльності держави, ініціатив Президента як суб'єкта законодавчої ініціативи, а також його впливу на прийняття законів українським парламентом.

Участь Президента України у законодавчому процесі реалізується передусім через право законодавчої ініціативи, промульгаційну прерогативу і право вето на вже прийняті парламентом закони. Позиція Президента України як Глави Держави стосовно бачення шляхів розвитку суспільства не може не позначатись на діяльності Парламенту. Повноваження Президента на видання власних правових актів забезпечують оперативне реагування на зміну певних обставин державно-політичного життя.

Спрямованість впливу інституту президентства за нових умов визначатимуть такі потреби:

- дотримання відповідності нормативно-правових рішень, які ухвалюються Кабінетом Міністрів України, іншими органами державної виконавчої влади всіх рівнів, керівниками державних підприємств, установ та організацій, вимогам Конституції і законів України;
- забезпечення адекватності управлінських рішень, ухвалених органами державної виконавчої влади всіх рівнів, завдань соціально-економічного розвитку, визначених у актах Глави Держави;
- виявлення та подолання непрофесіоналізму та корупції у органах державної влади.
- Основними механізмами впливу Президента України на забезпечення демократичного розвитку політичної системи України виступатимуть:
- підтримання постійної комунікації з суб'єктами громадянського суспільства;
- забезпечення участі громадян у процесах обговорення та прийняття політичних рішень та встановлення громадського контролю за їх виконанням;
- гарантування відповідності політико-правової системи України правовим нормам Конституції України та міжнародним правовим документам, передусім у питанні забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина;
- чітка нормативно-правова регламентація повноважень органів державної влади, процедур їх функціонування та взаємодії;
- запровадження нових організаційних форм співпраці між функціональними суб'єктами влади в межах визначених Конституцією України повноважень Президента з подальшою їх інституціалізацією [8, с. 110].

У забезпеченні складного і суперечливого процесу модернізації політичної системи України провідним для Президента України виступатиме конституційний обов'язок гарантувати подальший розвиток нашої країни як держави демократичної, єдиним джерелом влади в якій є народ України [8, с.110].

Не менш важливою є нормативна складова політичної реформи, яка полягає в розробленні ряду законів, що регламентують діяльність органів влади. Створення правового простору, який унеможливлює використання в суспільній діяльності так званого адміністративного ресурсу, є метою реформування політичної системи. До нього, зокрема, має належати інститут конституційно-правової відповідальності вищих органів державної влади. Як зазначають сучасні вітчизняні вчені І. Кресіна, А. Коваленко, С. Балан, досліджуючи проблеми розвитку цього інституту, "конституційно-правова відповідальність як гарантія збереження конституційного ладу являє собою насамперед відповідальність влади, у тому числі за стан конституційності та законності в правотворчій і правозастосовній діяльності державних органів, посадових осіб, а отже, вона повинна забезпечувати високу соціальну ефективність функціонування влади " [10, с. 67].

Тому головним змістом нинішньої політичної реформи в Україні є вироблення нових виборчих правил і перерозподіл повноважень у системі влади, що, зі свого боку, передбачає необхідність вироблення консенсусних принципів взаємодії різних сил у середині політичної еліти.

Очевидно, що йдеться про певного роду пактові угоди, що сприяють знаходженню спільної мови між елітою і контрелітою щодо домовлення відносно нових правил гри. До того ж як вважає Г. Зеленько, пактування має бути прозорим процесом, в чому зацікавлена як влада, так і опозиція. На її думку, "пактування як спосіб досягнення домовленостей є тим набором напівкроків-напіврішень, які дадуть змогу хоча і не такого динамічного, як потребує країна, але все ж поступу" [7, с. 264].

Безперечно, центральною ланкою втілення конституційних засад у процес вдосконалення політичної системи України й демократизації її державного устрою є утвердження в нашій державі громадянського суспільства. Для його становлення конкретно в Україні необхідна сильна державна влада, яка повинна базуватися на демократизмі, поважанні прав людини і громадянина, визначенні пріоритету права та інших демократичних принципів конституційного ладу.

Громадянське суспільство є феноменом, який може існувати і розвиватися лише в демократичній правовій державі. За умов демократичного режиму вибирати – бути чи не бути громадянському суспільству – не доводиться, оскільки воно стає необхідним. Громадянське суспільство як суспільний феномен підтверджує існування демократичної держави, а ступінь його розвитку відображає рівень розвитку демократії.

Мінімально демократія вимагає: загальне виборче право; періодичні, вільні, конкурентні і чесні вибори; більше однієї серйозної політичної партії; альтернативні джерела інформації.

Сенс реформ полягає у встановленні та постійному розвитку правової держави та громадянського суспільства. Саме створення громадянського суспільства має визначати увесь процес реформ в усіх сферах суспільного буття:

- у політичній сфері реформи мають бути спрямовані на створення певних владних структур з одночасною підконтрольністю всіх органів державної влади з боку народу, через функціонування демократичного механізму їх формування;
- в економічній сфері зміни мають торкнутися виробничих відносин щодо створення цивілізованих форм господарювання з переважанням конкурентних ринкових засад;
- у духовній сфері перетворення мають призвести до створення умов для плюралізму переконань, думок, вірувань, ідеологій [12, с. 66].

Сучасне розвинене громадянське суспільство є суспільством, яке відкрите для обміну інформацією. Воно є складною плюралістичною системою, що об'єднує множинні форми суспільної діяльності, в межах якої, зокрема, партії є лише одним із сегментів громадянських інституцій.

У цьому контексті треба зазначити, що в Україні практично не існує партій, характерних для громадянського суспільства. Таке твердження базується на тому, що такі партії можуть функціонувати лише за умови відокремлення бізнесу від влади та часткового відділення бюрократії від політики. У цьому плані, саме ефективність функціонування ліберальних партій центристської спрямованості, опорою яких є середній клас, визначає ступінь розвиненості громадянського суспільства в країні та адаптованості європейських демократичних цінностей.

Натомість у країнах ЦПСЄ, які успішно інтегрувалися до ЄС, було створено політичні партії, що відповідають європейським традиціям, консолідовану прозору та зрозумілу партійну систему. Зокрема, парламентські партії Угорщини підписали спільну заяву, у якій йшлося про підтримку ними якомога швидшої інтеграції країни до Євросоюзу [1, с. 87]. Подібні процеси відбувалися і в інших країнах-кандидатах на вступ до ЄС.

Отже, в сучасних складних суспільствах більше неможливо регулювати політичні процеси за допомогою старих моделей політики. Якщо елементи представлених вище пропозицій і мотивів, що з'єднують демократичне відкриття політики з комунітаристськими підходами, будуть прийняті, обговорені в ході дискусій, розширені і зв'язані один з одним, тоді, безперечно, відбудеться творчий прорив від загострення кризових явищ до соціально відповідального громадянського суспільства.

Список використаних джерел

1. Бураковський І. Від державотворення до створення ефективної держави: повернення до основоположних принципів / І. Бураковський // Політична думка. – 2001. – № 1-2. – С. 64-68.
2. Воробйова О. Пошук ефективної форми державного правління в умовах сучасного розвитку України // Віче. – 2008. – № 23. – С. 67 – 69.
3. Голишев В. Коаліції партій у парламентах // Політика і час. – 2003. – № 5. – С. 15-21.
4. Грабовський С. Парадокси українського державотворення // Розбудова держави. – 1999. – №1/6. – С. 7-10.
5. Закон України "Про внесення змін до Конституції України" // Урядовий кур'єр. – 2004. – 10 грудня. – С. 5
6. Закон України "Про Кабінет Міністрів України" // Урядовий кур'єр. – 2008. – 21 травня. – С. 11.
7. Зеленько Г. Коаліція чи пактування: моделі взаємодії політичних еліт на постсоціалістичному просторі // Еліти і цивілізаційні процеси формування націй. – К.: ТОВ УВПК "ЕксО", 2006. – Т. 2. – С. 253 – 267.
8. Зелінська М. Інститут президентства в Україні в контексті конституційної реформи // Політичний менеджмент. – 2006. – № 3. – С. 115-123.
9. Каплан Ю. Політичний процес в Україні: особливості переходу до парламентської республіки // Віче. – 2005. – № 4. – С. 33-36.
10. Кресіна І. О. Інститут імпічменту: Порівняльний політико-правовий аналіз / Кресіна І. О., Коваленко А. А., Балан С. В. – К.: Вид-во "Юридична думка", 2004. – 176 с.
11. Малярчук В. А. Міжнародна політика: простір партійного змагання і співробітництва. Монографія / – К.: Юридична думка, 2005. – 312 с.
12. Михальченко М. Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи / – Дрогобич: ВФ "Відродження", 2004. – 488 с.
13. Новакова О. В. Політична модернізація та розвиток демократичних процесів в сучасній Україні: Монографія / – Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2006. – 216 с.
14. Політична система та інститути громадянського суспільства в сучасній Україні: Навч. Посібник / Ф. М. Рудич, Р. В. Балабан, Ю. С. Ганжуров та ін. – К.: Либідь, 2008. – 440 с.
15. Рудич Ф. М. Чи багато влади потрібно владі? (Україна в контексті трансформації політичних структур у країнах СНД і Балтії, Центральної і Східної Європи). – К., 1998. – 199 с.

Надійшла до редколегії 05.08.14

В. С. Драгомерецкий, соискатель
КНУТШ, Киев

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ И ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье поднимается вопрос реформирования государственного управления, конституционного строя и баланса треугольника власти. Происходят трансформационные и модернизационные изменения в политической системе и органах государственного управления, что определяет актуальность изучения данного вопроса. Представлена расширенная интерпретация и феноменологический аспект понятий "политическая система" и "государственное управление". Указано о проблемах новейшего подхода к государственному управлению, а также о факторах, тормозящих развитие социально-экономической системы общества. Также поэтапно указано переходный период стран бывшего Советского Союза.

Ключевые слова: государственное управление, конституционный строй, власть, модернизация, гражданское общество, реформы, трансформация, конституция, революция, форма правления, кризиз, ветви власти, полномочия, президент, народ, елита, плюрализм.

V. S. Dragomeretskyi, PhD student
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

INSTITUTIONAL AND FUNCTIONAL CHANGES IN STATE GOVERNANCE BODIES

The article raises the question of state governance reform, constitutional order and the balance of government triangle. The transformational and modernizing changes in the political system and public administration determine the relevance of the subject matter. The extended interpretation and phenomenological aspects of the concept of "political system" and "governance" were posted in this work. Were mentioned the problems of modern approach to the state governance as well as factors which inhibit the development of socio-economic system of society. Furthermore gradually was described the transitional period of former Soviet Union countries.

Keywords: state governance, structure, constitutional order, power, modernization, civil society, reforms, transformation, constitution, revolution, a form of government, crisis, power branch, powers, president, people, elite, pluralism.

УДК 352

М. М. Дурас, асп.
ЛРІДУ НАДУ, Львів

МЕХАНІЗМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ ТА НАБЛИЖЕННЯ ЙОГО ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

Стаття описує концепцію доброго місцевого врядування з метою визначення основних положень та принципів необхідних для запровадження зазначеної концепції в управління органами місцевого самоврядування України. Автором аналізуються передумови, необхідні для запровадження концепції доброго місцевого врядування в Україні.

Ключові слова: добре місцеве врядування, врядування, сталий розвиток, управління якістю, нове публічне управління.

Виклад основного матеріалу. Визначення *доброго місцевого врядування* ("Good Urban Governance", *англ.*) вперше було задекларовано на II Конференції ХАБІТАТ у червні 1996 р. у Стамбулі. ХАБІТАТ ініціював обговорення введення поняття *добре місцеве врядування* в управління, залучивши до нього міста, своїх партнерів та міжнародну спільноту. За результатом цього обговорення було визначено: "добре місцеве врядування – це сума безпосередніх взаємовідносин громадян, публічного та приватного секторів, планування та управління спільними справами міста. Це процес, що постійно триває і через який мають бути взяті до уваги протиріччя або різні інтереси, організовані спільні дії. Ці відносини включають як офіційні інституції, так і неформальні домовленості та соціальний капітал громадян" [1, с. 36].

Сьогодні терміну *врядування* ("governance", *англ.*) надано багато значень різними сторонами процесу, тому він вже став обов'язковим для управління. На теоретичному рівні під терміном *врядування* розуміється співпраця багатьох сторін, які беруть участь у процесі управління суспільними справами. Місцеві органи влади в ньому виступають як один або кілька учасників процесу. Ми також можемо розглядати цей термін щодо питання структури-організації можуть працювати у ієрархічному, ринковому середовищі та з мережею громад. *Врядування* також можна розглядати як процес керування та координації зусиль. Остаточно *врядування* у літературі трактується як теорія або аналітична система.

Концепція *доброго врядування* також визначає межі ефективності та результативності. Варто відрізняти *врядування* від уряду "governance from government", *англ.*) та від *публічного менеджменту* або публічного управління ("public management", *англ.*). *Врядування* – це процес поєднання влади та обов'язків у суспільстві. Це впливає та визначає публічну політику та рішення щодо суспільного життя. *Врядування* – ширша за уряд категорія, яка включає взаємовідносини між офіційними інституціями та інституціями громадянського суспільства і стала важливою концепцією міжнародного розвитку. Поки *добре місцеве врядування* опікується політикою участі у прийнятті рішень та прозорості процесу їх прийняття, місцеве управління займається імплементацією вже прийнятих рішень [1, с. 82].

Необхідно розглянути головні елементи *доброго місцевого врядування,* які висуваються Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй (далі – ПРООН). Ці елементи включають:

- участь: усі чоловіки та жінки повинні мати право голосу у прийнятті рішень безпосередньо або через легітимно представлені посередницькі структури, що представляють їхні інтереси. Місцева демократія та децентралізація є необхідною умовою для участі;
- стратегічне бачення: лідери та громадськість повинні виробляти широкі та довгострокові перспективи щодо *доброго врядування*, людського розвитку та розвитку їхнього міста;
- верховенство права: правові межі мають бути чіткими, безособовими та забезпечені владними повноваженнями, особливо ті, які стосуються прав людини;
- прозорість: процес, в якому інституції та інформація мають бути загальнодоступними для тих, кого вони стосуються. Також має бути надано достатньо інформації для розуміння та можливості моніторингу;
- відповідальність: інституції та процеси намагаються служити усім зацікавленим сторонам;
- орієнтація на консенсус: різні інтереси узгоджуються з метою досягнення широкого консенсусу, поєднуючи найкраще в інтересі кожної групи, в політиці та процедурі;
- забезпечення безособовості: всі чоловіки та жінки мають можливості до покращання та забезпечення власного існування;
- ефективність та результативність: процес, в якому інституції продукують результати, що відповідають потребам при найкращому використанні ресурсів;
- підзвітність: керівники в уряді, приватний сектор та організації громадянського суспільства підзвітні громадськості так само, як інституціонально зацікавленим сторонам процесу [1, с. 138].

Продовжуючи ці елементи, ООН – ХАБІТАТ пропонує набір семи принципів, побудованих з урахуванням міжнародного досвіду та погоджених міжнародними конвенціями:

- *сталість / сталий розвиток* (баланс між соціальними, економічними потребами та потребами щодо навколишнього середовища сучасного та майбутнього поколінь, який може бути реалізований через консультації з громадою зацікавлених сторін щодо побудови стратегічного бачення міста, консультації щодо планування навколишнього середовища та процесу управління, фінансової самодостатності, через участь громадян в економічному житті їхніх міст);
- субсидіарність (стосовно повноважень та ресурсів, які можуть бути реалізовані через розвиток спроможності врядування на рівні міста; визначені обов'язки та ресурси на рівні міста; прозорі фіскальні трансферти та фінансове вирівнювання для підтримки слабких місцевих громад);
- безпристрасність (щодо надання послуг населенню органами влади та стимулювання економічного розвитку, який може бути реалізований через партнерство з приватним сектором та громадянським суспільством, чіткі та передбачувані межі регулювання; вдосконалення обсягу місцевих доходів; чіткі завдання та цілі щодо забезпечення населення послугами, які надають органи влади);
- прозорість та підзвітність (керівників та всіх зацікавлених сторін, що може бути реалізоване через *партисипативне бюджетування (*"Participatory Budgeting", англ.*),* активне залучення громадян та зацікавлених сторін до складання бюджету; прозоре проведення тендерів та процедур; боротьба з корупцією та службовою етикою; побудову механізмів зворотного зв'язку щодо публічного управління; відкрите обговорення міських питань у ЗМІ);
- залучення громадян (визнання того, що люди є головним багатством міста і одночасно об'єктом та сут-

© Дурас М. М., 2014

ністю сталого людського розвитку може бути реалізовано через культурну та громадянську солідарність, побудовану на взаємній повазі та розвитку; забезпечення повної та рівної громадянської участі; міські молодіжні парламенти, місцеві референдуми);

- безпека індивідуумів та їхнього життєвого середовища, яка може бути реалізована через консультаційний процес, побудований на верховенстві права, солідарності та запобіганні масштабних помилок; обізнаність та підготовленість до природних лих та інших ризиків; управління міськими ресурсами; підтримка мультикультуралізму та толерантності до різноманітності [8, 11].

Добре місцеве врядування забезпечує межі, які вимагають здійснювати управління містами ефективно та результативно. Врядування – це процес поєднання влади та відповідальності у суспільстві. Це впливає на визначення публічної політики та рішень щодо суспільного життя. *Врядування* – ширша за уряд категорія, яка включає взаємовідносини між офіційними інституціями та інституціями громадянського суспільства та стала важливою концепцією міжнародного розвитку. Сьогодні національні уряди більшості країн декларують свою прихильність до демократії та *доброго врядування*.

Описуючи концепцію *доброго місцевого врядування* необхідно звернути увагу на сталий розвиток, що є основним завданням для імплементації *доброго місцевого врядування*.

Сталий розвиток є чітко пов'язаним з імплементацією концепції *доброго місцевого врядування.* Основний фактор, який може загрожувати сталому розвитку, – слабкі інституції, що проводять програми та заходи через непрозору систему прийняття рішень. Наслідком таких рішень є те, що пріоритети та використання ресурсів не відображають справжні потреби міських мешканців. Якщо рівень схвалення міської політики мешканцями низький, то їх мотивація буде включена у процес прийняття рішень і, відповідно, буде мінімальною. Більш того, закритий процес прийняття рішень є основою *поганого управління* ("mismanagement", *англ.*) та корупції. Істотні вигоди досягаються завдяки побудові прозорості, підзвітності та участі всіх зацікавлених сторін у процесі прийняття рішень. На цьому шляху темпи розвитку ростуть та ведуть до активної участі та партнерства з приватним сектором, сектором громадянського суспільства та з громадою. Все це веде до сталого розвитку.

Перше визначення сталого розвитку з'явилось у звіті Брантландської Комісії ("Brundtland Commission", *англ.*) 1987 рік. Концепція *сталості / сталого розвитку* була центральною у розвитку підходу дбайливого ставлення до навколишнього середовища. Надалі цю ідею на Світовій Конференції щодо навколишнього середовища в Ріо-де-Жанейро 1992 р. було розвинуто у практичному плані в концепції *Порядок денний 21* ("Agenda 21", *англ.*) та *Місцевий порядок денний 21* ("Local Agenda 21", *англ.*). Цю концепцію з того часу приймають все більше і більше міст у країнах світу. Використання ресурсів за рахунок зловживання середовищем, що раніше вважалося "ціною за розвиток", зараз вже є неприйнятним.

На цій конференції було також рекомендовано, щоб *порядок денний* та акції, необхідні для покращення навколишнього середовища світу, були адаптовані до місцевих умов. Цей *порядок денний* був названий *місцевий порядок денний 21*, де зазначено: "Кожна місцева влада має вступити у діалог з громадянами, місцевими організаціями та приватними підприємствами та прийняти *місцевий порядок денний 21*" [7, с. 37].

З метою запровадження в Україні *доброго управління та місцевого порядку денного 21* треба вирішити певні протиріччя та реформувати місцеві державні адміністрації, а саме запровадити реальні механізми для децентралізації влади та розподілу повноважень. Місцеве самоврядування є одним з основних компонентів взаємовідносин між громадянином, суспільством та державою.

Взаємне бажання та готовність держави, муніципальної громади, інститутів громадянського суспільства, громади та, безпосередньо, громадян до реформування системи місцевого та регіонального врядування дає підстави для розробки Національної Стратегії Підтримки (НСП), яка б поєднувала стратегічні завдання та пріоритети імплементації. Відповідно до досвіду Європейського Союзу важливі три важливі фази розвитку НСП:

- Характеристика та розуміння національної НСП;
- Аналіз ситуації в країні;
- Уточнення міжнародної стратегії-відповіді (у випадку Європейського Союзу – Європейська Комісія).

Подальшими кроками мають стати:

- розвиток національної політики щодо міст / місцевого самоврядування;
- створення офіційних інституцій та структур для розвитку спроможності цих інституцій для підтримки програм децентралізації;
- запровадження відкритих, підзвітних та "партисипативних місцевих влад", здійснення врядування через участь громадян у процесі прийняття рішень;
- підтримка національних програм, спрямованих на розвиток спроможності здійснення місцевого управління – управління на місцевому рівні;
- підтримка програм, спрямованих на поширення *Місцевого порядку денного 21*;
- запровадження та фінансування Фонду місцевого розвитку [10, с. 97].

Також необхідне прийняття, з важливими змінами, враховуючи внутрішні обставини, технологій доброго врядування, які вже використовуються у країнах Європейського Союзу, а саме: методу *аналізу участі* ("participatory analysis", *англ.*), що використовується Міністерством закордонних справ Королівства Нідерланди [8, с. 106].

Водночас процес реформування включає кілька особливостей та / або загроз, які потрібно взяти до уваги:

- ідеї, направлені на зміну політики, що беруть початок від людей із практичним досвідом, а не від верхівки ієрархічної державної установи;
- може бути небезпечно починати використання підходів *нового публічного управління* ("New Public Management", *англ.*) в ситуації, коли елементи "старої системи державного управління" не працюють або існує необхідна умова щодо збереження старого публічного управління для запровадження компонентів *нового публічного управління*;
- у*правління якістю* ("Quality management", *англ.*) може працювати, якщо споживачі добре поінформовані. Організаціям публічного сектора дається завдання бути підзвітними громадськості відповідно до їх стандартів та якостей.

Основним завданням реформи є поєднання та розповсюдження інформації і найкращих практик на місцевому рівні, підтримання спроможності та ефективності органів місцевого врядування, збільшення владних повноважень органів місцевого самоврядування в країні.

Важливо розуміти, що процес реформування місцевих влад вимагає запровадження 7 головних принципів *доброго врядування*:

1. Політика та інтереси, втрата прихованого нейтралітету (роль інтересів та їх консенсус для політичного аналізу, імплементація, що отримує більше всесторонньої уваги);

2. Людські відносини (в соціальному контексті працівники є важливим управлінським фактором);

3. Участь, *політика, орієнтована на попит* ("Demand-Driven Policy", *англ.*) (процес спрямований на

збільшення поінформованості, людський внесок в імплементацію політики);

4. Проблеми в імплементації, проектне планування (імплементація є часто другорядним питанням розвитку);

5. Системна теорія, створення навчальних організацій (взаємодія між роботою та навчанням);

6. Інституційний розвиток місцевих влад (структура, функції, внутрішні організації та процес, кадрова політика та фінанси);

7. Фокусування на результатах та *новому публічному управлінні* (внутрішнє спрямування часто базується на орієнтації на клієнта ("Client Orientation", *анг.*) [6, с. 14].

З метою імплементації *доброго місцевого врядування* для органів місцевих влад варто сконцентрувати увагу на:

- створенні приватного сектора;
- стратегічному поєднанні інструментів;
- використанні інноваційних підходів до фінансування;
- формуванні спільного адміністративного партнерства;
- проведенні спільних програм щодо адміністрування;
- приєднанні до *місцевого порядку денного 21* [6, с. 21].

Можна рекомендувати для органів центральної влади з метою імплементації *доброго місцевого врядування* запровадити перелік заходів, які включали б:

- удосконалення законодавства у сфері місцевого самоврядування, зокрема прийняття закону, в якому було б визначено, що місцеві влади мають сприяти процесу сталого розвитку;
- навчальна робота та громадська участь;
- створення системи інформаційних служб, які мали б опікуватись питаннями удосконалення системи врядування, рад з питань навколишнього середовища та комітетів із питань *місцевого порядку денного 21,* використання індикаторів як одного з критеріїв для органів місцевих влад для отримання додаткових субсидій від центрального уряду.

Імплементація *доброго місцевого врядування* безпосередньо вимагає сприяння політиці децентралізації у країні. Прийняття рішень через делегування влади та децентралізації обов'язків завдяки участі та представництву, вимагає чіткої політичної стратегії. Це вимагає роботи в партнерстві з приватним сектором і надання повноважень НУО (неурядові організації) та органами самоорганізації населення. Таке уповноваження має бути гарантовано механізмами та стратегіями, які мають забезпечити місцеві інституції можливістю імплементації власних рішень через відповідне та ефективне управління.

Для досягнення ефективності такі зміни часто вимагають законодавчих механізмів та практики, що гарантує прозорість та підзвітність всіх рівнів місцевого врядування.

Таким чином, запровадження стратегії *доброго місцевого врядування* в Україні вимагає врахування зовнішніх обставин, зокрема стратегічного напряму на розширення Європейського Союзу та потенційного майбутнього членства України в ньому. Але в той же час прийняття підходів *доброго місцевого врядування* для управління місцевими справами не є достатнім для досягнення успіху на місцевому рівні. Прийняттю законодавчих меж має передувати процес формування та розвитку організаційної спроможності органів місцевого врядування для забезпечення *доброго місцевого врядування*. Це має стати одним з етапів сталого міського розвитку та прийняття законодавчих меж, і, відповідно, першим кроком до *доброго місцевого врядування*.

Висновки. Отже, для імплементації *доброго місцевого врядування* в Україні держава зобов'язана забезпечити створення та розвиток відповідного політичного та законодавчого середовища, узгодженої системи інститутів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення ефективності служб органів державної влади, а для міст *добре місцеве врядування вимагає* сприяння розвитку демократичної, динамічної та прозорої місцевої влади.

Список використаних джерел

1. Безверхнюк Т. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні [Текст] : монографія / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова ; за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 328 с.

2. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: Наук.-практ. посіб. / Упоряд. А.К.Гук, О.В.Бейко, В.М.Князєв / За ред. М.О.Пухтинського, В.В. Толкованова. – К.: Крамар, 2003. – 400 с.

3. Толкованов В. В. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: основні завдання, історія виникнення та досвід впровадження / В. В. Толкованов // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. – Вип. 3 (47). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – С. 210 – 221.

4. Толкованов В. В. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: основні завдання, історія виникнення та досвід впровадження... – С. 216.

5. Governance Programme: Strategic Framework for Ukraine. UNDP Kyiv, Ukriane. 2002.

6. Municipal Environment Policies and the Contribution of Local Agenda 21: A Review of International Experiences. Urban Planning and Environment Symposium, 5-9April 1999.

7. Municipal Environmental Policies and the Contribution of Local Agenda 21:A Review of International Experiences; Ed Frank. IHS Urban Forum, Issue 1 summer 2002. Annual Scientific Journal.

8. Public Management: An Introduction for Public Managers in Developing Countries and Emerging Economies. Leon van den Dool. 2003. – June-August.

9. Structure and operation of local and regional democracy: Situation in 2003.Ukriane. Prepared for the Council of Europe by the Foundation for Local Self-Government of Ukraine, Office of the President of Ukraine.

10. Towards Sustainable Urban Development: A strategic approach. Consultative guidelines for Urban Development Co-operation.

Надійшла до редколегії 11.08.14

Н. Н. Дурас, асп.
ЛРИГУ НАГУ, Львов

МЕХАНИЗМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ И ПРИБЛИЖЕНИЯ ЕГО К ЕВРОПЕЙСКИМ СТАНДАРТАМ

Статья описывает концепцию хорошего местного управления с целью определения основных положений и принципов необходимых для внедрения указанной концепции в управление органами местного самоуправления Украины. Автором анализируются предпосылки, необходимые для внедрения концепции хорошего местного управления в Украине.

Ключевые слова: хорошо местное управление, управление, устойчивое развитие, управление качеством, новое публичное управление.

M. Duras, PhD student
Lviv Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration, the Office of the President of Ukraine, Lviv

MECHANISMS FOR IMPROVING LOCAL GOVERNANCE AND BRINGING IT CLOSER TO THE EUROPEAN STANDARDS

The article describes the concept of good local governance with a view to identifying key provisions and principles necessary for implementing the concept in the management of local government in Ukraine. The author analyzes the preconditions necessary to introduce the concept of good local governance in Ukraine.

Keywords: good local governance, governance, sustainable development, quality management, new public management.

УДК 378.091

О.А. Зубчик, канд. філос. наук, доц.
КНУТШ, Київ

ЯКІСНА ВИЩА ОСВІТА: ФОРМУВАННЯ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ ТА ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВИ

Низка факторів і умов впливають на конкурентоспроможність держави. Проте гарантією високої конкурентоспроможності та сталого розвитку (економіки, держави і навіть галузей та підприємств) є людський капітал, а не тільки природні ресурси або виробництва. В основі всіх цих компонентів є система вищої освіти. Таким чином, вища освіта дає три основних можливості для людини – бути особистістю, успішним у житті, конкурентоспроможним на ринку праці і бути в змозі зробити усвідомлений громадянський вибір. Як ця мета досягається за рахунок українських вищих навчальних закладів? Україна у порівнянні з Європою програє, втрачає конкуренцію на світовому ринку вищої освіти. Автор з'ясував причини – низька якість знань, соціальна мобільність і слабка інтеграція, неефективна політика у сфері освіти. Новий закон про вищу освіту покликаний вирішити ці проблеми.

Ключові слова: якість вищої освіти, університет, людський капітал, конкурентоспроможність держави.

Постановка проблеми. Сьогодні зрозуміло, що на конкурентоспроможність держави впливає низка чинників, факторів та умов. Зокрема, це природно-кліматичні умови (географічне розташування, наявність природних копалин)та економічне становище країни (масштаб, досвід, економічний потенціал, рівень державного регулювання економіки, ВВП на душу населення, розвиток інфраструктури, розмір державного зовнішнього та внутрішнього боргу, рівень економічної злочинності). Досить важливою є і політична ситуація – політична стабільність, досконалість законодавства, зовнішня стратегія, спроможність захисту інтересів громадян.

Проте все більш переконливою є гарантія високої конкурентності та сталого розвитку суспільства (економік, держав і навіть самих суспільств) не стільки завдяки природнім ресурсам чи виробництвам, скільки завдяки людському капіталу. Тут важливими є чисельність населення, його віковий склад, динаміка міграції, освітній та професійний рівень, інтелектуально-інноваційні заходи, зайнятість у системах освіти і науки, охорони здоров'я, потенціал людського розвитку, питома вага інноваційно-активних підприємств, рівень якості інституцій, розвиток науково-технічної сфери, збалансованість технічної та економічної сторін інновацій, рівень розвитку інноваційної інфраструктури. Основою усіх цих складових є система вищої освіти країни. Яка ж роль вищої освіти як основи формування людського капіталу та підвищення конкурентоспроможності української держави?

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні відсутні комплексні праці, предметом яких був би власне аналіз освітньої складової забезпечення конкурентоспроможності сучасної України. Отже, *метою нашого дослідження* є з'ясування ролі вищої освіти як основи формування людського капіталу та підвищення конкурентоспроможності держави. *Об'єктом* дослідження є людський капітал. *Предметом* – вища освіта як основа людського капіталу. *Основні методи дослідження***:** системний, структурно-функціональний, синергетичний, компаративістський, факторний і прогностичний. Ця стаття є першим кроком проекту системного дослідження ролі моделей вищої освіти у конкурентоспроможності суспільств, які планується здійснити упродовж наступних двох років.

*Виклад основного матеріалу***.** У міжнародних рейтингах конкурентоспроможності Україну зараховують до країн, що розвиваються, тобто характеризуються підвищеною політичною і економічною нестабільністю, несприятливим інвестиційним кліматом і надзвичайно високими ризиками господарської діяльності. За щорічними даними звіту Всесвітнього Економічного Форуму, Україна погіршує свої результати, демонструючи за такими показниками, як "Інститути", "Макроекономічна стабільність", "Розвиненість фінансового ринку", "Ефективність товарних ринків", що вона значно поступається країнам з розвинутою економікою (найгірші результати за трьома з чотирьох базових складових конкурентоспроможності, з них найбільше відставання спостерігається за компонентами "якість державних і приватних установ" і "макроекономічна стабільність") [9].

За індексом людського розвитку, за розрахунками НАН України, наша держава щороку посідає 85-90 місця, а за даними ООН – понад 100 місце [8] . У розвинених країнах професійна компетентність цінується більше, ніж в Україні, тобто відбувається недооцінка однієї з головних характеристик конкурентоспроможності працівника. Серед чинників, які перешкоджають конкурентоспроможності, є незатребуваність творчої людини, пасивність і байдужість людей. Крім того, виділяють "базові фактори конкурентоспроможності", які визначаються через такі показники, як освіта, професійна підготовка, фізичний стан, мотивацію до праці тощо. Розглядають зазначені фактори як функцію інвестицій (видатків) у соціальну інфраструктуру: освіту, охорону здоров'я, професійну освіту, соціальне забезпечення, сферу культури, рекреаційну сферу.

Таким чином, конкурентоспроможність держави – це системна категорія, обумовлена економічними, соціальними і політичними чинниками, що забезпечують стабільне становище країни або її продукції на внутрішньому та зовнішньому ринках. Із розвитком виробництва і під впливом технічного прогресу конкурентоспроможність визначається чинниками вищого рівня – інфраструктурою країни, її науковим потенціалом, рівнем освіченості населення, людським капіталом.

На питання "Що таке людський капітал?" можна відповісти принаймні з двох поглядів – окремого громадянина і держави. Для громадянина, наприклад, людський капітал – це поточна вартість всіх майбутніх заробітних плат. Для індивідуального інвестора людський капітал, як знання, – найкращий захист від інфляції.

З якісними актуальними знаннями та затребуваною професійною ви завжди будете мати шанс на працевлаштування та справедливу заробітну плату. Якісний людський капітал створює для національної економіки конкурентні переваги. Це і ноу-хау, інновації, специфічні знання, це й особливі професійні компетенції трудового ресурсу. Дві третини національного багатства сучасної економіки припадає на людський капітал, який формується у вищій освіті. 56% ВВП виробляють фахівці із вищою освітою.

У країнах, що розвиваються, людський капітал – це найбільш недооцінений актив. Отже, і в першому і в другому варіанті рівень освіти, як якісні специфічні знання та рівень професійної підготовки, які є серцевиною людського капіталу, – це один із головних факторів не лише покращення свого фінансового становища, але

© Зубчик О.А., 2014

підвищення продуктивності економіки держави й забезпечення благами суспільства.

Якщо йдеться про роль вищої освіти, ми повинні говорити про розуміння значення та призначення вищого навчального закладу (університету та академії) з погляду держави у контексті державного управління конкурентністю людського капіталу. Серед визначень та призначень вищої освіти, в окресленому вище контексті, варто зупинитись на тому, в якому наголошується, що вища освіта виводить людину на індивідуальну життєву траєкторію.

Отже, вища освіта дає людині три основні можливості – бути розвиненою особистістю, успішною в житті, бути конкурентоздатною на ринку праці і бути здатною до свідомого громадянського вибору. Якщо людині будуть забезпечені ці три можливості, таку вищу освіту можна назвати якісною.

Яку ж цих трьох можливостей хто забезпечує? У цьому випадку слід переформулювати питання – як вищі навчальні заклади забезпечують ці три можливості? Відповідь стає більш очевидною з тези про місію вищого навчального закладу, яка має такі складові: навчання, дослідження, взаємодія між освітою, наукою, бізнесом, місцевими громадами та іншими спільнотами. Коли три місії поєднуються, вища освіта виконує ту мету, яку перед нею ставлять сучасні суспільства, – мету формування інноваційної економіки, а самі університети та академії перетворюються на майданчики, які генерують нові знання, ідеї, технології, стратегії розвитку.

Наскільки досягають цієї мети українські вищі навчальні заклади? За роки незалежності жоден з українських вишів не ввійшов у ТОП-500 найпопулярніших рейтингів кращих світових університетів. Лише 30% випускників українських вищих навчальних закладів, які навчалися за державним замовленням, влаштовуються протягом року після отримання дипломів. Біля 7% одразу після закінчення навчання звертаються до служби зайнятості з проханням стати на біржу праці.

Через невідповідність підготовки фахівців потребам ринку праці та низьку якість підготовки за оцінками українських роботодавців щорічно витрачається більше мільярда гривень на перенавчання спеціалістів і доведення їх до вимог, необхідних для виробництва.

Усе зазначене вище свідчить про те, що якість вищої освіти не задовольняє ні випускників вищих навчальних закладів, ні ринок праці. Вища освіта не відповідає ні запитам громадянина, ні потребам держави, насамперед її економіки, ні потребам ринку праці.

Важливо, що не забезпечує вона конкурентоздатності нашої країни у європейському просторі. Щорічні результати індексу людського капіталу у контексті 122 країн свідчать, що Україна за показниками загального індексу на 63 місці, освіти – на 45; здоров'я і доброго самопочуття – на 55; чисельністю та зайнятістю – на 67; сприятливим середовищем – на 96.

Згідно зі звітом про глобальну конкурентоспроможність за 2013 рік, Україна серед 148 держав погіршила свої показники, за показником "вища освіта і практика" посівши 43-е місце (проти 37-ого у 2012 р.), 69 місце (проти 64-ого у 2012 р.) – за якістю наукових досліджень, 100 (проти 58-ого у 2012 р.) – за показником "здатність до інновацій".

У звіті Європейської Комісії Україна виявилася аутсайдером, посівши 47-е місце з 47-и і отримавши 2,2 бали з 5-и можливих за впровадження Болонського процесу. А саме він є сьогодні дієвим інструментом для України, для української вищої освіти. Чому? Тому що Болонський процес – це мобільність студентів і викладачів, спільна система ступенів, соціальний вимір (доступність освіти), навчання протягом життя, єдина кредитно-трансфертна система, незалежне оцінювання якості, "Європа" знань.

Виникає запитання, як виглядає Україна у порівнянні з Європою у цьому зв'язку? На перший погляд, добре. Але… За показником охоплення вищою освітою Україна входить у першу десятку країн світу. Маємо більше вишів на душу населення, ніж, наприклад, Великобританія чи Франція; з них 325 виші мають 3-4 рівень акредитації. Разом з 1-2 рівнем акредитації – їх усього понад 800.

Тепер щодо бюджету. Україна витрачає на вищу освіту більшу частку загального бюджету освіти – 31% у порівнянні з 25% в середньому по ЄС. Та, на жаль, кількість вишів не конвертується в якість освіти. А сама вища освіта не корелює з конкурентністю людського капіталу. Хоч ми на десятому місці у світі за охопленням вищою освітою, але на 47-ій позиції – за її станом. Очевидно, що Україна "перевиробляє" фахівців із вищою освітою. Співвідношення випускників з вищою освітою та випускників з професійно-технічною освітою в Україні становить 70 на 30. А ринок потребує зворотної пропорції. Це підтверджує і європейський досвід. Наприклад, у країнах Північної Європи ця пропорція складає 60 на 40 на користь спеціалістів з професійною освітою.

Причина – мале державне фінансування? Майже половина коштів, які витрачаються на вищу освіту, походить з позадержавних джерел. У країнах ЄС на позабюджетні джерела припадає лише 3%. Українська держава перекладає кошти вищої освіти на батьків. Так досить високі показники фінансування в абсолютних цифрах перетворюються на мізерні.

Країни ЄС в середньому виділяють 1,3% ВВП на вищу освіту з державного бюджету. В Україні у 2013 році цей показник був на рівні 2,3 % ВВП. Однак в абсолютних цифрах держава на навчання одного студента в Україні виділяє неспівмірні з європейськими кошти.

Причина – низька якість знань? Не дивлячись на наявність окремих прогресивних наукових шкіл та університетських лабораторій, українські виші не виробляють настільки, наскільки потрібно сьогодні нових знань, бо на це немає коштів. У вищій школі працюють 80 % кандидатів і 90 % докторів наук, наявних у країні, натомість фінансування наукової та науково-технічної діяльності переважно спрямовується в інші інституції. У результаті за обсягами фінансування цієї діяльності (6,3 %) сектор вищої освіти поступається іншим – академічному і підприємницькому.

Причина – низька мобільність у вищій освіті та слабка інтеграція? Українські виші не виконують функцію інтеграції з громадою та ринком праці. Сумною ілюстрацією цього є те, що тільки 30% випускників українських вишів знаходять роботу протягом року після закінчення навчання. У розвинених країнах цей показник складає 60-90%. Нерідко іноземці з українськими дипломами не можуть підтвердити отриману кваліфікацію на батьківщині, а відповідно, знайти роботу. У нас вчиться порівняно мало студентів з-за кордону. Причому серед цих 3% студенти з розвинених країн Заходу складають всього 3%.

Причина – неефективна освітня політика держави? Україна програє конкуренцію на світовому ринку вищої освіти. Причини низької якості вищої освіти – в архаїчній системі управління. Зміни у системі управління освітою не призвели до зростання ефективності управління, збільшення доступності, покращення якості.

У більшості розвинених країн, зокрема Західної Європи, значну частку цих видатків бере на себе держава. Звідси випливає, що цей підхід до фінансування соціальної сфери як непродуктивної є неправильним, оскіль-

ки її занепад негайно відбивається на якості робочої сили та падінні продуктивності праці, наслідком чого є зниження ефективності функціонування економіки. Сучасна конкурентоспроможна економіка неможлива без такого фактора, як висококваліфікована, гнучка та мобільна робоча сила, яка в змозі виконувати будь-які виробничі та творчі завдання.

Руйнування соціальної інфраструктури призводить до зниження конкурентоспроможності індивідів цієї країни, відпливу молодих кадрів, а зрештою – до зниження конкурентоспроможності на всіх рівнях економіки. Трансформація соціально-економічних відносин, що відбувається в Україні, обумовила необхідність переосмислення та обґрунтування пріоритетів регіонального розвитку та формування у зв'язку з цим механізмів управління, адекватним складним соціально-економічним та політичним процесам.

Незважаючи на значні втрати ресурсів, наукового технологічного та кадрового потенціалу і часу, Україна ще має перспективи у досягненні міжнародної конкурентоспроможності національної економіки за умови реалізації власної стратегії. Державна політика у створенні конкурентних переваг має зосереджувати зусилля, насамперед, на тих напрямах, де роль держави незамінна: на розвитку освіти, науки, загальної інфраструктури, створення нормативно-правового поля конкуренції. Проводячи активну соціально-економічну політику, інструментом якої є добросовісна конкуренція, можна досягти бажаного узгодження інтересів держави і суб'єктів господарювання.

Висновки. Отже, з позиції держави слід зрозуміти, що конкурентна вища освіта – це конкурентне суспільство. А конкурентне суспільство – це не "соціальне зло", як вважали соціалісти, зокрема Р. Оуен, який вважав, що з правильним соціальним устроєм суспільства можна подолати конкуренцію і зробити радісним існування будь-якого індивіда. Свобода конкуренції – це не "пустий звук", як вважав Дж. С. Мілль. Ще К. Маркс, критикуючи конкурентну боротьбу, визнав, що конкуренція змушує замінювати старі засоби праці ще до їх "природної смерті" новими засобами. Сьогодні критерії та пріоритети конкурентоспроможності держав – це найважливіші орієнтири їхнього розвитку.

Досить суттєвим критерієм є якість та ефективність системи вищої освіти. Тому, слід розвивати зовнішнє незалежне оцінювання абітурієнтів та випускників, інвестувати в студента та викладача, децентралізувати системи управління і впроваджувати реальну академічну та фінансову автономію, розвивати науку у вищих навчальних закладах. Тим паче, що в умовах інтеграції України в європейський та світовий економічний і політичний простір економіка та суспільство стають все більш відкритими. Це суттєво збільшує ризики і загрози в контексті соціально-економічного і суспільно-політичного розвитку країни. Зростає конкуренція за економічний, політичний, життєвий простір. А зважаючи на макропоказники, стан ринкових і структурних реформ, рівень політичної стабільності та інші ризики, Україна сьогодні є малопривабливою для стратегічних інвесторів.

За таких умов важливого значення набуває саме освітньо-наукова складова конкурентоспроможності України. Але вища освіта в Україні завжди була сферою політичних інтересів. Закон, що діяв у сфері вищої освіти до недавнього, має багато недоліків. Сьогодні в пакеті реформ в Україні серед іншого – реформа системи освіти. Децентралізація управління освітою, залучення усіх учасників освітнього процесу до участі у виробленні освітньої політики, прийняття рішень. Готуються у новій редакції базовий закон про освіту, закон про науку, прийнято закон про вищу освіту.

З орієнтиром на європейські стандарти якості освіти у новій редакції прийнято Закон України "Про вищу освіту". У ньому закладені такі основні ідеї, на яких ґрунтується європейська реформа освіти – демонополізація управління освітою, автономія університету і академічна свобода викладача і студента, незалежна оцінка якості вищої освіти, залучення роботодавців до вироблення змісту освіти, розвиток науки в університетах, інтеграція у європейський освітній простір.

Будуть також й інституційні зміни. Регуляторні функції передаються від Міністерства освіти і науки до колегіального органу – Національного агентства забезпечення якості вищої освіти. Поряд з цим створюється мережа незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти. Наукові ступені будуть присуджуватися спеціалізованими вченими радами університетів. Університети зможуть самостійно визнавати дипломи викладачів з-за кордону, яких беруть на роботу, і студентів – на навчання.

Крім того, університети отримали право розміщувати кошти, зароблені від освітньої та наукової діяльності, на рахунках у державних банках. Закон створює всі можливості для творчості і наукової діяльності викладачів і студентів. Для цього з 900 до 600 годин на рік буде скорочено аудиторне навантаження на викладачів університетів. Це дозволить викладачам займатися не лише веденням лекцій, але й науковими дослідженнями. Навчальне навантаження зменшується і для студентів – з 36 до 30 годин на тиждень, що дозволить більше часу присвячувати самостійній роботі.

Закон передбачає суттєве посилення ролі роботодавців в управлінні вищими навчальними закладами, формуванні стандартів вищої освіти, оцінці результатів навчання. Суттєво розширено права студентського самоврядування. Остаточно внормовується статус зовнішнього незалежного оцінювання.

Законом запроваджуються три цикли вищої освіти: бакалавр, магістр, доктор філософії.

Академічна, кадрова, фінансова автономія дозволить створити в університетах простір для свободи думки і творчості. На ринку вищої освіти буде створено конкурентне середовище, що змусить університети постійно працювати над підвищенням якості навчання.

Україна остаточно обрала європейський шлях розвитку. Щоб стати конкурентоспроможними поряд з найбільш розвиненими державами, маємо стимулювати розвиток людського капіталу – найцінішого ресурсу країни у сучасному світі.

Список використаних джерел

1. Войтенко Г.О., Войтенко В.П., Теліс Л.О. Проблеми та шляхи реформування вищої освіти в Україні [Електронний документ] – Режим доступу:http://fd.snu.edu.ua/info/files_articles/collection_14/article27.pdf – Назва з екрану.

2. Гриневич Лілія. Дві моделі вищої освіти – два шляхи розвитку країни / Лілія Гриневич. – Голос України, 24 лютого 2014 р.

3. Гриневич Лілія. План демонополізації освіти і науки // Педпреса. Освітній портал. – Режим доступу: http://pedpresa.com.ua/blog/86392-liliya-hrynevych-sklala-plan-demonoplizatsiji-osvity-i-nauky.html. – Назва з екрану.

4. Закон України "Про вищу освіту" (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, N 20, ст.134). [Електронний документ] . – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2984-14. – Назва з екрану.

5. Згуровський Михайло. Реформа вищої освіти – необхідний чинник суспільних перетворень / М. Зугоровський. – Дзеркало тижня. 23 січня 2012 року. – Режим доступу: http://gazeta.zn.ua/SOCIETY/reforma_vischoyi_osviti__neobhidniy_chinnik_suspilnih_peretvoren.html – Назва з екрану.

6. Проект Закону про вищу освіту №1187-2 від 21.01.2013 [Електронний документ] . – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45512 – Назва з екрану.

7. Якісна вища освіта: роль партнерств. Щорічна доповідь / Зінченко А., Саприкіна М., Янковська О., Вінніков О. – Проект USAID

"Доступ до правосуддя та правової обізнаності "Правова країна"). Якісна вища освіта: роль партнерств. – К.: 2013 – 20 с.

8. Human Development Report 2013 [Електронний документ] . – Режим доступу: http://hdr.undp.org/en/2013-report. – Назва з екрану.

9. The Global Competitiveness Index The Global Competitiveness Report 2013 – 2014 [Електронний документ] . – Режим доступу: http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2013-2014. – Назва з екрану.

Надійшла до редколегії 13.08.14

О.А. Зубчик, канд. филос. наук, доц.
КНУТШ, Киев

КАЧЕСТВЕННОЕ ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ: ФОРМИРОВАНИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА И ПОВЫШЕНИЕ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Ряд факторов и условий влияют на конкурентоспособность государства. Однако, гарантией высокой конкурентоспособности и устойчивого развития (экономики, государства и даже отраслей и предприятий) является человеческий капитал, а не только природные ресурсы или производства. В основе всех этих компонентов – система высшего образования. Таким образом, высшее образование дает три основных возможности для человека – быть личностью, успешным в жизни, конкурентоспособным на рынке труда и быть в состоянии сделать осознанный гражданский выбор. Как эта цель достигается за счет украинских высших учебных заведений? Украина по сравнению с Европой проигрывает, теряет конкуренцию на мировом рынке высшего образования. Автор выяснил причины – низкое качество знаний, социальная мобильность и слабая интеграция, неэффективная политика в сфере образования. Новый закон о высшем образовании призван решить эти проблемы.

Ключевые слова: качество высшего образования, университет, человеческий капитал, конкурентоспособность государства.

O. A. Zubchyk, candidate of phiiosophical sciences, associate professor
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

QUALIFIED HIGHER EDUCATION: THE FORMATION OF HUMAN CAPITAL AND INCREASE OF COMPETITIVENESS OF STATE

Today it is clear that a number of factors and conditions are affecting the competitiveness of the state. However, the more convincing is the guarantee of high competitiveness and sustainable development (of economics, states and even the societies) that depends on human capital rather than on natural resources or production. The basis of all these components is the system of higher education in the country. Therefore, the higher education gives three main opportunities to an individual – to be a personality, successful in life, competitive on the labor market and to be able to make a conscious civil choice. How is this goal achieved by the Ukrainian institutions of higher education? The image of Ukraine comparing to Europe is very controversial. Ukraine loses the competition in the global market of higher education. What is the reason? Can a low quality of knowledge be considered as a reason? Can the low social mobility and weak integration be considered as a reason? Can the uneffective policy in education be considered as a reason?

Keywords : Quality of higher education, University, Human capital, Competitiveness of state.

УДК 342.51:35.078.3(470+571)

Є.В. Коломієць, асп.
КНУТШ, Київ

АНАЛІЗ РОСІЙСЬКОГО ДОСВІДУ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У цій статті проаналізовано систему організації інформаційно-аналітичного забезпечення центральних органів виконавчої влади у Російській Федерації, виявлені недоліки та переваги, розглянуто перспективи подальшого її розвитку.

Ключові слова: органи державної влади, державне управління, інформатизація, інформаційно-аналітична система, інформаційно-аналітична служба, електронний уряд.

Під час проведення інформатизації державного управління, з яким пов'язаний і процес розвитку інформаційно-аналітичного забезпечення влади, основну увагу приділяють вивченню та аналізу досвіду передових у цій сфері країн, таких як США або країни Європейського союзу. Але нечасто звертається увага на можливості використання досвіду сусідніх держав. У цій статті досліджено досвід формування інформаційно-аналітичного апарату для центральних органів влади на прикладі Російської Федерації.

Необхідність вивчення російського досвіду зумовлена трьома причинами:

- РФ, як і Україна, отримала матеріально-технічну, теоретичну та нормативно-правову базу діяльності інформаційно-аналітичних служб, яка дісталася у спадок від СРСР;
- РФ практично одночасно з Україною розпочала процес інформатизації суспільства загалом та державної влади зокрема.

Але у рейтингу з електронного врядування за 2012 рік, який формує департамент з соціальних та економічних питань ООН, Російська Федерація займає 27 місце, тоді як Україна тільки 68.

Мета. Необхідно дослідити шляхи розвитку цього напряму державноуправлінської діяльності в Росії для того, щоб з'ясувати, яким чином в цій сфері вирішуються проблеми аналогічні тим, з якими має справу українська влада.

Обговорення проблеми. Значний внесок у дослідження проблематики інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління зробили Л.А. Василенко, В.М. Горохова, В.В. Дьякова, А. Істоміна, В.С. Комаровский, Н.В. Моїсеєнко, Л.А. Степнова, О.П. Тавокіна, О.Б. Шестопал, А.В. Шевченко, П.Ф. Іванов, О.П. Ільїна, Г.В. Атаманчук та інші

Ґрунтовний вклад у дослідження сутності інформатизації та управлінської інформації внесли А.Д. Еляков, В.Н. Костюк, П.А. Старссман, та інші.

Виклад основного матеріалу. Інформаційно-аналітичне забезпечення органів державної влади здійснюється на основі створеної Федеральної Служби Охорони Росії (ФСО РФ – саме на неї покладено інформаційно-технологічне та інформаційно-аналітичне забезпечення державних органів, технічне обслуговування та програмний супровід інформаційно-телекомунікаційних систем і ситуаційних центрів, а також інформаційне забезпечення управління державою у воєнний

© Коломієць Є.В., 2014

час та у надзвичайних ситуаціях) системи спеціального інформаційного забезпечення державних органів.

Але найперше необхідно висвітлити загальну структуру федеральних органів виконавчої влади в РФ.

Поняття структури федеральних органів виконавчої влади міститься у ст. 112 Конституції РФ. Ця стаття розкриває поняття структури федеральних органів виконавчої влади, має перелік конкретних органів, що входять до їх системи і забезпечують реалізацію покладених Урядом РФ на неї завдань та повноважень. Структура федеральних органів виконавчої влади стверджується Президентом РФ.

У структуру Уряду Російської Федерації (станом на 2013 рік) входить 20 Федеральних Міністерств, 30 Федеральних Служб і 24 Федеральних Агентства. Правове положення федеральних органів виконавчої влади характеризується наказом президента Російської Федерації N 636 від 21 травня 2012 року [4].

Структура федеральних органів виконавчої влади затверджена Указом Президента РФ від 9 березня 2004 № 649 "Питання структури федеральних органів виконавчої влади"[5] передбачає розподіл на три блоки:

до **першого блоку** належать федеральні міністерства, федеральні служби й федеральні агентства, діяльністю яких керує Президент РФ;

до **другого блоку** належать федеральні міністерства, керівництво яких здійснює Уряд РФ, федеральні служби й федеральні агентства, підвідомчі цим федеральним міністерствам. Керівництво такими федеральними службами і федеральними агентствами Уряд РФ здійснює через федеральні міністерства, яким вони підвідомчі;

до **третього блоку** входять федеральні служби й федеральні агентства, керівництво якими здійснює безпосередньо Уряд РФ.

У січні 2002 р. була офіційно затверджена Федеральна цільова програма "Електронна Росія" (2002-2010 рр.), спрямована на прискорення процесів впровадження інформаційних технологій в уряді, бізнесі та суспільстві. Метою цієї Програми була інформатизація урядових та навчальних організацій і надання доступу до державних сервісів громадянам Росії.

У межах Федеральної цільової програми були визначені **основні пріорітети і напрями формування електронного уряду** [5]**:**

1. Розвиток систем забезпечення віддаленого доступу громадян до інформації про діяльність державних органів на основі використання інформаційно-комунікаційних технологій.

2. Надання державних послуг з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій.

Як бачимо, створення системи міжвідомчого електронного документообігу та формування сучасних інформаційно-аналітичних систем у цій програмі були відсунуті на другий план. Як наслідок, проблеми у впровадженні інформаційно-комунікаційних технологій в органах державної влади носили переважно внутрішньовідомчий характер, а саме:

- несформована єдина інфраструктура міжвідомчого обміну даними в електронній формі. Чинні державні інформаційні системи формувалися окремими органами державної влади в умовах відсутності єдиної нормативно-правової і нормативно-технічної бази. Відомості, які містяться в них, є недоступними іншим органам державної влади для оперативного використання, що на практиці призводить до значних часових затримок при міжвідомчому обміні інформацією, багатократного збору і дублювання інформації в різних системах. До того ж частина інформації оперативно не оновлюється, що призводить до суперечності даних, які містяться в державних інформаційних системах. Це не дозволяло значно поліпшити міжвідомчу взаємодію, тож, як один з наслідків, не давало можливості підвищити якість державних послуг, які надаються громадянам;
- використання недокументованих форматів даних, протоколів обміну, інших закритих інформаційних технологій і відсутність єдиних класифікаторів, довідників і схем даних обмежують можливість застосування автоматизованих засобів пошуку і аналітичної обробки інформації, що міститься в різних системах і ускладнюють доступ організацій і громадян до державних інформаційних систем. Це знижує оперативність підготовки управлінських рішень;
- використання в діяльності органів державної влади закритих технологій і відсутність єдиної державної політики, опори на ідеологію відкритих інформаційних систем (відкритих стандартів) ведуть до зростання технологічної залежності органів державної влади від постачальників засобів інформаційно-комунікаційних технологій, знижують економічну ефективність створення і розвитку інформаційних систем, порушують права громадян і організацій на рівний і недискримінаційний доступ до державних інформаційних систем;
- у процесі формування знаходиться інфраструктура, що забезпечує взаємодію органів державної влади між собою, а також з організаціями і громадянами у межах надання державних послуг;
- неавтоматизовані процедури збору і обробки інформації, необхідної для визначення і контролю цільових показників результативності діяльності органів державної влади. Відсутня єдина система планування і моніторингу ефективності реалізації державних програм і проектів, а також доступ до цієї інформації громадян.

Як бачимо, проблеми, які постають перед російською владою в сфері інформатизації інформаційно-аналітичних служб аналогічні проблемам, що виникають і в Україні.

Вирішенням зазначеної вище проблеми є ефективно організована інформаційно-аналітична діяльність, що покликана забезпечити інформаційні потреби влади за допомогою аналітичних технологій та за рахунок переробки початкової інформації та отримання якісно нового знання.

Перш за все, було сформовано тезу, що інформаційно-аналітична підтримка є невід'ємною частиною процесу роботи органів державного управління, оскільки обґрунтовані прогнози ситуації, базовані на аналізі інформації, життєво необхідні для ведення успішної діяльності.

Потенційно адміністративна реформа в Російській Федерації повинна стати головним чинником інформатизації органів державної влади, адже сучасні вимоги до роботи держструктур просто нездійсненні без інформаційних технологій.

Але ефективному впровадженню ІКТ заважають такі фактори, як низький рівень підготовки ІТ-кадрів, повільне впровадження веб-технологій, практика паперового документообігу, що склалася, відсутність метрик – параметрів детальної статистики обробки запитів(складність, кількість, час, ціна) та ін.

Проте варто зазначити позитивну тенденцію, що спостерігається в діяльності держструктур. Якщо раніше значна частина проектів була сфокусована на автоматизації діяльності усередині відомств, то зараз вектор інформатизації змістився у бік функцій і послуг, що їх держава надає громадянам, та на міжвідомчу співпрацю. За опублікованими в ЗМІ даними, більше 30 федеральних органів влади повідомили про впровадження систем електронного документообігу різного рівня. Однак мало чинних систем дозволяють здійсню-

вати в електронній формі увесь діапазон робіт з документами, включаючи безпаперовий обіг. Типовою залишається ситуація, коли система автоматичної реєстрації і контролю виконання доручень існує паралельно з паперовим обертом.

Важливий аспект – відсутність належного законодавства. Чинна нормативно-правова база не забезпечує достатнього регулювання різноманіття відносин, що виникають у межах створення і використання інформаційно-комунікаційних технологій в державному управлінні. Чинні нормативно-правові акти непогоджені між собою і регламентують тільки окремі аспекти інформаційного обміну між органами державної влади, господарчими суб'єктами і громадянами. Внесений в Державну Думу проект закону "Про електронний документ" досі не було розглянуто. Через це перехід на повністю "безпаперовий" документообіг наразі неможливий.

Формування нормативно-правової бази спрямоване на забезпечення правових умов створення і функціонування електронного уряду, формування правової основи для забезпечення ефективного використання інформаційно-комунікаційних технологій в діяльності органів державної влади.

У межах вдосконалення нормативно-правової бази необхідно забезпечити:

- розвиток законодавства Російської Федерації, що забезпечить використання електронного цифрового підпису в Російській Федерації, гармонізованого з міжнародними правовими актами;
- внесення змін до нормативно-правових актів про закупівлю товарів (робіт, послуг) для державних потреб, з ціллю забезпечення технологічної сумісності інформаційних систем органів влади під час проведення закупівлі продукції з метою задоволення державних потреб, зокрема на умовах проведення спільних конкурсів з метою економії на кількості закупівель;
- внесення змін до нормативно-правових актів Російської Федерації з метою врегулювання стосунків, пов'язаних із впровадженням і вдосконаленням в органах державної влади систем електронного документування, електронного документообігу, електронних архівів на основі єдиних принципів і правил, відкритих стандартів форматів електронних документів, а також із створенням і експлуатацією державних інформаційних систем, забезпеченням їх технологічної і семантичної сумісності і встановленням однакових вимог з інформаційної безпеки;
- підготовку системи нормативних правових актів, що регламентують питання інформаційної взаємодії органів державної влади в процесі виконання закріплених за ними функцій, ідентифікації учасників електронної взаємодії, діяльності уповноважених органів державної влади в електронному інформаційному обміні;
- внесення змін до Федерального закону від 22 жовтня 2004 р. N 125-ФЗ "Про архівну справу в Російській Федерації" і до інших нормативно-правових актів, що регламентують порядок формування, ведення, використання і архівного зберігання різних регістрів, реєстрів і кадастрів, класифікаторів і номенклатур, що встановлюють формальні відмінності їх між собою, а також відповідальність відомств за їх створення, ведення і архівне зберігання.

Також визначаються організаційні вимоги до порядку функціонування інформаційних систем, що використовуються під час надання державних послуг, зокрема:

- до порядку введення інформаційних систем в експлуатацію, їх експлуатації і припинення їх експлуатації;
- до порядку виправлення виявлених помилок у використовуваних під час виконання адміністративних регламентів програмах для електронно-обчислювальних машин і порядку оновлення версій програм для електронно-обчислювальних машин;
- до порядку публікації(розкриття) початкових текстів програм для електронно-обчислювальних машин, використовуваних під час виконання адміністративних регламентів в електронному вигляді, і порядку забезпечення відповідності опублікованих початкових текстів фактично виконуваному коду в експлуатованих інформаційних системах органів державної влади;
- до порядку публікації(розкриття) технічних специфікацій, що описують інтерфейси інформаційних систем, що використовуються для взаємодії з інформаційними системами одержувачів послуги.

Наразі на основі вже виконаних заходів можна виділити основні напрями робіт з інформаційно-аналітичного забезпечення у РФ:

- організація розробки і впровадження спеціалізованих інформаційно-аналітичних систем, включно зі створенням методико-математичного апарату комплексної обробки тематичної інформації і формуванням прогнозних оцінок;
- підготовка і представлення в ОДВ інформаційно-аналітичних матеріалів;
- організація збору і актуалізація різнорідних інформаційних ресурсів.

Роботи проводяться в інтересах Президента Російської Федерації, Уряду Російської Федерації, Адміністрації Президента Російської Федерації, ОДВ з метою підтримки ухвалення рішень з питань соціально-економічного і суспільно-політичного розвитку суб'єктів Російської Федерації і країни, зокрема в умовах кризових ситуацій.

Інформаційну основу системи складає інтегрований територіально-розподілений фонд показників, що містить різнорідні дані (фактографічні, текстові, соціологічні, експертні, картографічні, документальні та ін.).

Спеціалізовані інформаційно-аналітичні системи (ІАС) орієнтовані на підтримку ухвалення рішень і згруповані за такими тематичними напрямами [6]:

1. Комплекс ІАС суспільно-політичного напряму забезпечує аналіз обстановки і прогнозування кризових ситуацій у суспільно-політичному житті суб'єктів Російської Федерації і країни загалом, оцінку громадської думки(населення, груп громадян, експертного співтовариства) з актуальних питань розвитку держави і суспільства, аналіз звернень громадян до Президента Російської Федерації, а також моніторинг виборчих кампаній.

2. Комплекс ІАС соціально-економічного напряму призначений для моніторингу і прогнозування соціально-економічної ситуації в Російській Федерації і регіонах, включаючи:

- аналіз економічної ситуації в країні і суб'єктах Російської Федерації, зокрема стану і розвитку галузей реального сектора економіки, інвестиційної привабливості регіонів, міжбюджетних стосунків, податковою і фінансовою систем;
- аналіз розвитку соціальної сфери, а саме системи охорони здоров'я, освіти, житлово-комунального господарства, медичного і продовольчого забезпечення населення, ринку праці та ін.;
- моніторинг впливу кризових явищ в економіці на соціально-економічну ситуацію в суб'єктах Російської Федерації, положення провідних градоутворювальних підприємств і ситуацію в монопрофільних утвореннях;
- аналіз ефективності використання бюджетних ресурсів федеральними органами державної влади і органами державної влади суб'єктів Російської Федерації.

3. Комплекс ІАС спеціального призначення призначений для забезпечення діяльності ОДВ в умовах надзвичайних ситуацій.

Комплекс дозволяє розрахувати можливі наслідки для населення, території і економіки Російської Федерації в разі техногенних катастрофах, що призводять до руйнування потенційно небезпечних об'єктів (гідротехнічні споруди, об'єкти ядерно-паливного циклу, об'єкти, що містять сильнодієві отруйні речовини).

4. Комплекс ІАС проектного управління призначений для підвищення координації діяльності ОДВ і контролю ухвалення управлінських рішень в ході реалізації великомасштабних державних програм і проектів шляхом формування єдиного для всіх учасників інформаційно-технологічного середовища.

В основу таких систем закладено комп'ютерне представлення програми або проекту як динамічної моделі комплексу робіт, за допомогою якої здійснюється безперервне планування з урахуванням обстановки, що складається, постійний моніторинг виконання проекту, попереджуючий контроль реалізації запланованих заходів і досягнення цільових показників.

З цього напряму підтримки діяльності ОДВ сьогодні розроблені і впроваджені системи проектного управління і контролю підготовки Олімпіади 2014 року в м. Сочі, реалізації пріоритетних національних проектів "Здоров'я", "Освіта", "Доступне і комфортне житло – громадянам Росії", "Розвиток АПК", а також федеральних цільових програм і адресної інвестиційної програми.

Найважливішою функціональною можливістю таких систем є моніторинг і попереджувальний контроль виконання доручень Президента Російської Федерації і Уряду Російської Федерації. У автоматизованому режимі формуються доповіді про виконавчу дисципліну, які на регламентній основі надаються керівникам ОДВ.

Наразі доступ до ресурсів системи спеціального інформаційного забезпечення державних органів мають більш ніж 2500 користувачів з числа керівників і співробітників Адміністрації Президента Російської Федерації, Апарату Уряду Російської Федерації, федеральних і регіональних органів державної влади, апаратів повноважних представників Президента Російської Федерації у федеральних округах [1]. Тим самим забезпечується підтримка процесів ухвалення рішень і контролю їх виконання на федеральному, окружному і регіональному рівнях.

Сьогодні потенціал ФСО Росії дозволяє оперативно реагувати на зовнішні виклики і у короткий термін створювати нові інформаційні системи. Так були створені інформаційна система аналізу ситуації на ринку праці в суб'єктах Російської Федерації після перших проявів світової фінансової кризи, а також інформаційна система моніторингу ходу відновлення житла, постраждалого від пожеж влітку-восени 2010 року.

Нині здійснюється розробка нового покоління ІАС, серед яких система інформаційно-аналітичної підтримки стратегічного планування і управління, територіально-розподілена система експертно-аналітичного забезпечення та ін.

У цих системах разом з технологіями, що забезпечують повноту, достовірність, актуальність і оперативність інформації на усіх етапах її обробки, широко використовуються методи проектного управління, експертно-аналітичні методики обробки даних, а також нові технології надання інформації в ситуаційних центрах.

Зазначені інформаційні системи складають аналітичну компоненту електронних офісів вищих посадовців держави, що забезпечують комплексну аналітичну і технологічну підтримку їх діяльності з урахуванням вимог з інформаційної безпеки.

Інформаційні системи є основним інструментом аналітиків ФСО Росії для підготовки інформаційно-аналітичних матеріалів (ІАМ) з актуальних питань розвитку країни і суб'єктів Російської Федерації. Щорічно приблизно 300 ІАМ надаються безпосередньо Президентові Російської Федерації, близько 3 тис. матеріалів спрямовуються до Адміністрації Президента Російської Федерації, Апарату Уряду Російської Федерації, федеральних і регіональних органів державної влади.

На федеральному рівні сформовано ситуаційні центри Президента Російської Федерації, Адміністрації Президента Російської Федерації, Уряду Російської Федерації, Ради Безпеки Російської Федерації, ряду міністерств і відомств. На рівні федеральних округів функціонують ситуаційні центри повноважних представників Президента Російської Федерації у федеральних округах. Активно ведеться робота зі створення ситуаційних центрів глав суб'єктів Російської Федерації: сьогодні таких центрів 9 і в 11 регіонах вони ще перебувають на стадії створення.

ФСО Росії здійснює інформаційно-аналітичний і технологічний супровід нарад, що проводяться в ситуаційних центрах вищими посадовцями держави з керівниками федеральних і регіональних органів державної влади.

Важливим кроком у питанні розвитку інформаційно-аналітичного забезпечення ОДВ стало створення трирівневої системи приймалень Президента Російської Федерації [6]. Введені в експлуатацію організаційно-технічний центр і приймальні Президента Російської Федерації в м. Москві, у федеральних округах і в усіх суб'єктах Російської Федерації. Минулого року на основі цих об'єктів було здійснено особистий прийом більш ніж 25 тис. громадян. У поточному році очікується двократне збільшення значення цього показника.

Ситуаційні центри і приймальні Президента Російської Федерації об'єднані системою захищеного відеозв'язку, абонентами якого є Президент Російської Федерації, керівники Адміністрації Президента Російської Федерації, Уряду Російської Федерації, 17-ти федеральних органів виконавчої влади, повноважні представники Президента Російської Федерації у федеральних округах, глави усіх суб'єктів Російської Федерації, усі головні федеральні інспектори. У поточному році в число абонентів системи захищеного відеозв'язку планується включити керівників ще 20 федеральних міністерств і відомств.

Створення, розвиток, експлуатація об'єктів, технологій, ресурсів Системи здійснюються в захищеному інформаційно-телекомунікаційному середовищі Спецзв'язку ФСО Росії, основу якої складають створені в усіх суб'єктах Російської Федерації, у федеральних округах і Москві інформаційно-аналітичні центри.

Співробітники центрів забезпечують повний комплекс робіт з інформаційно-аналітичної підтримки діяльності ОДВ, включно зі збором, верифікацією, обробкою і наданням інформації, необхідної для ухвалення обґрунтованих управлінських рішень.

Подальший розвиток інформаційно-аналітичного забезпечення ОДВ планується у таких основних напрямах:

- вдосконалення методико-математичного апарату інформаційно-аналітичного забезпечення на основі застосування методів комплексної обробки різнорідних даних, ситуаційного аналізу, проектного управління, а також експертно-аналітичних методів;
- розробка комплексу інформаційних систем і технологій підтримки ухвалення рішень в ситуаційних центрах ОДВ, що працюють за єдиним регламентом взаємодії;
- впровадження технологій електронних офісів, формування мережі взаємодіючих електронних офісів ОДВ;
- розвиток портальних технологій надання доступу до ресурсів вищим посадовцям країни, а також учасни-

кам міжвідомчої інформаційної взаємодії у межах спільно вирішуваних завдань;

- розвиток геоінформаційного комплексу інформаційно-аналітичного супроводу діяльності державних органів, використання технологій 3D моделювань в ІАС різного призначення.

Є спроби налагодити співпрацю і науково-експертним співтовариством, але тут виникає ряд проблем. На початку 90-х рр. XX ст. занепала ідеологізована і малоефективна в умовах суспільно-політичного перелому радянська система експертизи і аналітики в сфері зовнішньої і оборонної політики. У 90-і рр. експертне співтовариство практично втратило колишні інституціональні структури, розпалися або ослабли великі наукові колективи. Найбільш енергійні співробітники заснували невеликі інститути і центри, позбавлені інфраструктури, необхідної для збору і обробки інформації. У їх межах неможливо було створити масштабні міждисциплінарні групи, що дозволяли б генерувати нові ідеї. Тому нинішнє російське експертне співтовариство складається головним чином із талановитих, яскравих осіб, які мало конкурентоздатні в міжнародному масштабі.

Висновки. Уряд Російської Федерації наразі вирішує проблеми, аналогічні тим, що стоять перед українською владою, а саме: вдосконалення законодавства, модернізація матеріально-технічної бази, підготовка кваліфікованих кадрових ресурсів. Але дії російської влади є більш систематизованими, внаслідок чого у РФ вже створено ряд спеціалізованих аналітично-інформаційних систем, сформовано мережу ситуаційних центрів та приймалень Президента та ін.

Список використаних джерел

1. Бахрах Д. Н. Государственная служба России: учеб пособие для вузов [Текст]/Д.Н. Бахрак. – М.:Проспект, 2009. – 150 с.
2. Государственная гражданская служба Российской Федерации. Нормативно-правовые акты [Текст]/ сост. В.Д. Граждан. – М.: КНОРУС, 2008. – 616 с.
3. Зайцева, Г. А. Повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации в контексте задач административной реформы [Текст]/Г. А. Зайцева//Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – №5. – С. 16-20.
4. Магомедов К.О., Турчинов А.И. Государственная служба и кадровая политика: теория и практика [Текст]: информ.-аналит. материалы по результатам социол. исслед., провед. каф. гос. службы и кадровой политики РАГС в 2001-2006 годах. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 272 с.
5. О Концепции формирования в РФ электронного правительства до 2010 г. [Електронний ресурс]: распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р. – Режим доступу: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86005. – Назва з екрану.
6. Об информации, информационных технологиях и о защите информации [Електронний ресурс]: федеральный закон от 27.07.2006 №149-ФЗ (ред. от 28.12.2013). – Режим доступу: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156802. – Назва з екрану.

Надійшла до редколегії 14.08.14

Е.В. Коломиец, асп.
КНУТШ, Киев

АНАЛИЗ РОССИЙСКОГО ОПЫТА ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В данной статье проанализирована система организации информационно-аналитического обеспечения центральных органов исполнительной власти в Российской Федерации, выявлены недостатки и преимущества, рассмотрены перспективы дальнейшего развития.

Ключевые слова: органы государственной власти, государственное управление, информатизация, информационно-аналитическая система, информационно-аналитическая служба, электронное правительство

E. Kolomiets, PhD student
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

ANALYSIS OF RUSSIAN EXPERIENCE IN FORMING SYSTEM OF INFORMATION AND ANALYTICAL SYSTEM OF CENTRAL EXECUTIVE AUTHORITIES

In this article the organization system of information-analytical support of the central bodies of executive power in the Russian Federation is analyzed, identified weaknesses and strengths, discussed the prospects for its further progress.

Key words: public authorities, public administration, information, information-analytical system, information and analysis service, e-government.

УДК: 347.83:[070+654.197](061.1ЄС)

А.В. Кострубіцька, асп.
КНУТШ, Київ

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНОГО ТЕЛЕБАЧЕННЯ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

У статті проаналізовано тенденції розвитку суспільного мовлення в європейських країнах. Вивчаються механізми державного регулювання діяльності суспільних телекомпаній. Проаналізовано положення Закону України "Про суспільне телебачення і радіомовлення" та визначені його сильні і слабкі сторони. У висновку автор пропонує шляхи впровадження досвіду державного регулювання суспільного телебачення у країнах ЄС в Україні.

Ключові слова: державне управління, суспільне мовлення, Європейський Союз, "фінська" модель.

Розвиток суспільного телебачення в Європі набув широкої популярності. Однак до України ця хвиля докотилась тільки на рівні проекту його створення. Щоправда, 17 квітня 2014 року Верховна рада України ухвалила Закон "Про суспільне телебачення і радіомовлення України" [2]. В Європі ж діяльність суспільного мовлення регулюється Віденською декларацією про громадське теле- і радіомовлення.

Аналіз останіх досліджень. Долідженням цієї проблематики займались Н.А. Гусак [1], Д.С. Ковриженко [4], Г. Красноступ [5], О. Самуляк [7]. В Європі серед останніх робіт можна відзначити, зокрема, наукові доробки Кароля Якубовича [9] та Єлизавети Будачія [8].

Метою цієї статті є аналіз європейського досвіду регулювання державою діяльності суспільного телебачення та впровадження конкретних механізмів на практиці, зокрема задля удосконалення положень Закону.

У європейських країнах ці та інші питання вирішили по-різному, однак спільні тенденції усе ж мають місце.

Виклад основного матеріалу. Перш за все слід зазначити суттєву різницю між суспільним та громадським телебаченням. Поняття "суспільне телебачення" та

© Кострубіцька А.В., 2014

"громадське телебачення" за своєю природою не є тотожними, зауважують юристи, оскільки поняття "суспільне телебачення" містить ознаки власності суспільства, тобто власності, яку раніше було віднесено до державної. А "громадське телебачення" містить ознаки власності громади, тобто комунальної форми власності. [5].

Закон України "Про суспільне телебачення і радіомовлення" передбачає об'єднання НТКУ та ДТРК "Культура" у Національну сусупільну телерадіокомпанію. За проектом, мовити громадське телебачення буде на ефірних частотах НТКУ й ДТРК "Культура" [3]. Зауважимо, програми ДТРК "Культура" ретранслюють всі обласні держтелерадіокомпанії, а покриття НТКУ становить 97% території України.

На думку багатьох дослідників, на шляху реалізації цього закону в Україні виникатимуть проблеми. Причин цьому декілька:

1) український глядач, хоч і вибагливий, проте не готовий сплачувати абонентську платню;

2) досі залишаються невизначеними конкретні органи регулювання діяльності суспільних мовників та їх обов'язки;

3) незалежність та об'єктивність суспільних мовників знаходиться під питанням.

Другим є питання фінансування суспільних телемовників. Європейський досвід свідчить про три можливі варіанти, а саме: 1) бюджетний; 2) абонентський; 3) змішаний.

На нашу думку, в Україні варто було б застосувати останній, так званий "фінський варіант" розподілу держаних коштів для функціонування суспільного телебачення, що передбачає створення спеціального позабюджетного фонду. Джерелами формування такого Фонду є два різвиди коштів: кошти, отримані у вигляді абонентської плати, та кошти, отримані від комерційних організацій мовлення у вигляді плати за право мовлення.

До того ж особливість "фінської моделі" фінансування полягає в тому, що розмір плати за право мовлення не є фіксованим (як у багатьох інших європейських країнах), а визначається на основі прогресивної школи і є прямо пропорційним доходам комерційних мовників від спонсорської підтримки та реклами. Такий механізм фінансування діяльності Фінської корпорації телерадіомовлення дозволив повністю заборонити рекламу. (Для спонсорства винятки зроблено лише щодо трансляції окремого вичерпного переліку спортивних програм) [6].

Ковриженко Д.С. говорить про те, що на відміну від багатьох країн Східної Європи, в Фінляндії абонентська плата стягується лише з телевізійних приймачів (в той час як у більшості країн Східної Європи абонентська плата стягується і за використання радіоприймачів). За загальним правилом абонентська плата нараховується на кожний телевізійний приймач. У тих випадках, коли телевізійні приймачі використовуються одним домогосподарством, плата стягується за користування одним приймачем, незалежно від кількості фактично використовуваних телевізорів. Для підприємців плата нараховується для кожного місця здійснення діяльності, де використовуються телевізійні приймачі, незалежно від кількості встановлених у таких місцях телевізійних приймачів. Плата стягується за кожен місяць, починаючи з дня введення приймача в експлуатацію. З метою забезпечення контролю за повнотою і своєчасністю сплати абонентської плати, FICORA (фінська організація з регуляторного контролю медіа (Finnish communications regulatory authority) має право проводити перевірки використання приймачів, відповідна функція покладається на спеціальних інспекторів, які мають право одержувати від користувачів інформацію про кількість, розміщення приймачів, строки їх використання, а токож вимагати надання документів, що підтверджують відповідні факти [4, с. 38].

Через ускладнений механізм фінансування, Законом передбачено, що фінансувати роботу Національної суспільної телерадіокомпанії (НСТУ) з держбюджету передбачається протягом 4-х років [3], після чого кошти планується отримувати з різних джерел: від абонентської плати, продажу теле- і радіопродукції, розміщення державного замовлення, добровільних і благодійних внесків.

Проте все ж існують винятки, зазначає Д.С. Ковриженко, коли фінансування державою є виправданим. Автор наводить три можливі умови:

1) прийнято законодавчий акт, який чітко визначає місію суспільного мовлення. Європейська Комісія не втручається у зміст програм суспільного мовлення, однак категорії програм мають бути визначені таким, щоб інші організації мовлення могли планувати свою діяльність. Одночасно відповідні програми повинні відповідати "демократичним, соціальним та культурним запитам суспільства". У той же час здійснення мовлення через Інтернет може вважатись складовою місії суспільного мовлення.

2) створено систему незалежного національного моніторингу виконання суспільним мовленням своєї місії. Обов'язки організації суспільного мовлення мають чітко визначатись у Законі, їх виконання має перевірятись незалежним національним органом моніторингу (контролю).

3) фінансування суспільного мовлення має бути пропорційним. Перш за все, державне фінансування не повинно перевищувати вартості суспільного мовлення (тобто здійснення завдань суспільного мовлення). З цього, зокрема, прямо випливає необхідність визначення "комерційної діяльності" та "діяльності, пов'язаної з реалізацією місії суспільного мовлення", запровадження окремої звітності для цих двох видів діяльності, обліку фінансових операцій на окремих рахунках в банку [4, с. 6].

Як альтернативний варіант фінансування розглядається введення двох 1%-х зборів: для українських телерадіокомпаній від вартості розміщення реклами й для абонентів багатоканальних телемереж – від вартості абонплати.

Дискусійним лишається питання заробітку суспільного мовлення на комерційній рекламі. У більшості країн Європейського союзу на поширення реклами встановлені обмеження. Для українського ж ринку реклама є дохідним ресурсом, а тому повністю відмовитись від неї не вдасться.

Третя особливість європейського суспільного телебачення полягає у повній незалежності від політичної кон'юнктури та партійного забарвлення. Впливати на його ефір також зможуть, безумовно, його керівні органи. У Європі це питання вирішили за допомогою обмежень щодо зайняття державних посад разом із керуванням медійними майданчиками та створенням незалежних, політично нейтральних наглядових рад. В Україні ж питання володіння телерадіокомпаніями стоїть досить гостро. Соціологічні опитування демонструють, що персональний вплив власників чи, відповідно, займаних ними державних чи політичних посад є суттєвим.

Отже, чітко повинна бути визначена програмна політика суспільного мовника. Зокрема, глядачеві повинно гарантуватись незалежне висвітлення всіх поглядів, фактів і подій без перекручування і політичного забарвлення. На законодавчому рівні мають бути прописані випадки, в яких мовник несе відповідальність за інформацію, яку він повідомляє, висвітлюючи діяльність органів державної влади. Особливо актуальним для України є питання репрезентативності думок. Позиції населення Сходу і Заходу часто досить різняться. Захід налаштований переважно проєвропейськи, схід країни в основному зорієнтований на російську політику. Суспі-

льне телебачення повинно охоплювати обидві позиції, аби уникнути ідеологічного розколу.

Крім того, слід звернути увагу, що більшість телеканалів нині також мають інтернет-трансляцію. У законодавстві України жодних правових обмежень щодо трансляції мережевих ЗМК не встановлено, на відміну від Європи. Європейські інтернет-ЗМК зараховують до таких, що саморегулюються. Зокрема, наприклад, у Великій Британії створено спеціальний орган – "Офком" (Office of communication) – незалежну організацію, що регулює діяльність телерадіоіндустрії та "Піклувальну раду" на ВВС ("BBC Trust"), що позиціонує себе як редакційний орган, який відповідає за оперативну доставку ВВС-послуг та контроль напрямів редакційної та творчої діяльності відповідно до рамок, визначених громадською довірою [7]. В Україні аналогічні функції покладені на Комісію з журналістської етики, втім, через відсутність достатньої законодавчої бази, її повноваження не поширюються на мережу Інтернет.

Ще один аспект – це фінансування спонсорами. У розумінні суспільного телебачення як такого пряме спонсорство відкидається. Адже будь-яке долучення до політичних чи комерційних організацій впливатиме на контент. Тому можлива цензура ефіру. Третім джерелом фінансування стає держава. І Закон України "Про телебачення і радіомовлення" підтверджує можливість виокремлення окремої статті видатків у державному кошторисі. Відповідно до ч. 1 ст. 19 джерелами фінансування телерадіоорганізацій є бюджетні асигнування на виконання державного замовлення, абонентна плата, кошти, отримані від виробництва і трансляції реклами, створення телерадіопрограм на замовлення, іншої передбаченої законодавством і статутними документами комерційної діяльності, кредити, інвестиції, внески засновників, спонсорів, благодійних організацій. [2] Однак тоді виникає питання, яку обрати модель розподілу коштів. Суспільні телемовники можуть отримувати гроші напряму та розпоряджатися ними за власними потребами, але тоді контроль за використанням коштів буде складнішим.

Висновки. Отже, у створенні суспільного телебачення потрібно керуватись принципами, закріпленими європейськими країнами, в яких воно успішно існує багато років:

- програмне спрямування повинно бути універсальним, категорія "глядач" повинна охоплювати всіх громадян, незалежно від їх віку, верств та соціального статусу;
- різноманітність змісту та жанрів програм, які мають на меті врахування інтересів різних груп глядачів та слухачів;
- незалежність мовників від партійно-політичного та ринкового тиску.

Попри це багато європейських дослідників визнають, що суспільне телебачення не виправдало себе та має суттєві загрози у своєму подальшому розвитку. Зокрема, майбутнє суспільного мовлення в Європі все частіше заперечується через наявність несприятливих зовнішніх чинників, таких як посилення конкуренції з боку комерційних ЗМІ, концентрації засобів масової інформації, політичних і економічних інтересів – противників незалежних ЗМІ, і внутрішніми труднощами, такими як вартість неефективності або нібито політична необ'єктивність громадських мовників [8, с.56].

Емпіричним аргументам проти суспільного мовлення сприяють комерційні мовники і їх не слід ігнорувати; але вони також повинні мати справу з деякими уявлення про його нормативно-теоретичні основи. Ідеал громадських засобів інформації був і залишається невід'ємною частиною демократії і громадської сфери в Європі, оскільки вона нерозривно пов'язана з ідеєю публічності, вписаною в основи демократичного державного устрою.

Отже, на нашу думку, Закон України "Про суспільне телебачення і радіомовлення" потребує ряду доопрацювань, зокрема у сфері фінансування та утворення керівних органів, адже на цьому етапі він не гарантує перетворення суспільного телебачення на один з каналів, що буде політично незалежним та демонструватиме думку українського суспільства загалом.

Список використаних джерел

1. Гусак Наталя Анатоліївна. Громадське ТБ як форма організації та функціонування телемовлення (зарубіжний досвід та українські реалії) : автореф. дис... канд. філол. наук: 10.01.08 / Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. – Л., 2005.

2. Закон України "Про суспільне телебачення і радіомовлення України" [Електронний ресурс] – Режим доступу: – http://stv.mediasapiens.ua/material/29694. – Назва з екрану.

3. Закон України "Про телебачення і радіомовлення" // Верховна Рада України; від 21.12.1993 № 3759-XII.

4. Ковриженко Д. С. Фінансування суспільного мовлення в країнах Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://stv.mediasapiens.ua/sites/mediaosvita.com.ua/files/finansuvannya_europa.pdf. – Назва з екрану.

5. Красноступ Г. Правове забезпечення створення суспільного та громадського телебачення в Україні [Текст] / Г. Красноступ// Юридичний журнал. – 2009. – №9. Режим доступу: http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3120. – Назва з екрану.

6. Правове регулювання суспільного мовлення: стандарти ЄС, Ради Європи та досвід країн-членів Євросоюзу. [Електронний ресурс]. Режим доступу: ttp://stv.mediasapiens.ua/sites/mediaosvita.com.ua/files/pravove_reguluvannya.pdf. – Назва з екрану.

7. Самуляк О. Саморегулювання як визначальний чинник діяльності мережевих медіа в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://journ.besaba.com/effects-of-new-media-and-trends.html. – Назва з екрану.

8. Budacia E. A. The role of the public service broadcasting in the European countries [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://steconomice.uoradea.ro/anale/volume/2008/v1-international-business-and-european-integration/009.pdf. – Назва з екрану.

9. Dr. Karol Jakubowicz Public service broadcasting: a new beginning, or the beginning of the end? [Електронний ресурс] Режим доступу: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/PSB_Anewbeginning_KJ_en.pdf. Назва з екрану.

Надійшла до редколегії 15.08.14

А.В. Кострубицкая, асп.
КНУТШ, Киев

МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ТЕЛЕВИДЕНИЯ: ОПЫТ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН

В статье анализируются тенденции развития общественного телевидения в европейских странах. Изучаются механизмы государственного регулирования деятельности общественных телекомпаний. Проанализировано положения Закона Украины "Об общественном телевидении и радиовещании" и определены его сильные и слабые стороны. В выводах автором предлагаются пути внедрения опыта государственного регулирования общественного телевидения в странах ЕС в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, общественное вещание, Европейский Союз, "финская" модель.

A. Kostrubitska, PhD student
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

THE MECHANISMS OF GOVERNANCE OF THE PUBLIC BROADCASTING: THE EUROPEAN EXPERIENCE

The article informs of trends of development of the public television in the European countries. The mechanisms of governance of public broadcasters is deeply analyzed. The author analyzes the provisions of the Law of Ukraine "On Public Television and Radio Broadcasting" and determines its strengths and weaknesses. The conclusion is drawn that the author offers the ways of implementation the European experience of regulation of the public broadcasting in Ukraine.

Keywords: governance, public service broadcasting, the European Union, "Finnish" model.

УДК 35.01:35.072 (477)

Ю.Ф. Лавренюк, асп.
ЛРІДУ НАДУ, Львів

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті на основі аналізу сучасного стану запобігання і протидії корупції визначено особливості та запропоновано пріоритетні напрями антикорупційної політики України. На підставі аналізу проявів корупції у сфері державного управління наголошено на надто широких дискреційних (дозвільно-розпорядчих) повноваженнях посадових та службових осіб. Перелічено нормативно-правові акти, що утворюють антикорупційну правову базу України, а також відзначено її характеристики та особливості. Відзначено основні антикорупційні напрями. Наголошено, що налагодження конструктивного партнерства органів державної влади з громадськими організаціями в антикорупційній сфері повинно забезпечити формування негативного ставлення до будь-яких проявів корупції у суспільстві.

Ключові слова: корупція, запобігання і протидія, антикорупційна політика, пріоритетні напрями, Україна.

Протягом усього періоду існування України як незалежної держави питання протидії корупції залишається одним із найбільш актуальних у діяльності органів державної влади, проте переломного моменту у докорінному зменшенні корупційного свавілля досі не досягнуто. Системна корупція вже глибоко проникла і укорінилась у свідомості громадян як один із способів пристосування до свавілля працівників окремих органів державної влади, з метою вирішення різноманітних проблем. Суб'єкти протидії корупції, не зважаючи на окремі позитивні приклади, в цілому так і не спромоглися сформувати дієву антикорупційну систему, яка б зменшила негативний вплив цього явища на життєздатність суспільства. Згубність корупції в Україні настільки сильна, що навіть на законодавчому рівні її закріплено як загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави [1]. Вплив на суспільну свідомість системної корупції протягом довгого періоду часу призвів до появи її субкультури, що стало однією з причин втрати легітимності колишньою владою. Завдяки активності українського суспільства, відбулася її зміна революційним шляхом. Все це обумовлює необхідність формування нової антикорупційної політики, з урахуванням недоліків попередніх років.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій***.** Проблемі запобігання і протидії корупції присвячені праці вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема Д. Андерсена, М. В. Буроменського, В. М. Гаращука, В. С. Журавського, О. Д. Маркєєвої, Мауро Паоло, М. І. Мельника, М. І. Михальченка, Є. В. Невмержицького, О. Я. Прохоренка, С. Роуз-Аккерман, В. М. Соловйова, М. І. Хавронюка тощо.

Для того, щоб виокремити проблемні питання, які залишилися поза увагою науковців, проаналізуємо більш детально деякі з них. Дослідження професора Є. В. Невмержицького присвячені комплексному аналізу корупції як соціально-політичному феномену. Автор приділив значну увагу історіографії корупції, сутності та змісту цього явища, причинам поширення, негативному впливу на суспільний розвиток. Крім того, дослідник відводить особливе значення проблематиці політичної корупції, формам і проявам її в Україні. Аналізуючи ефективність функціонування в Україні антикорупційних механізмів, науковець обґрунтував напрями їх удосконалення, розробки та ухвалення нових законодавчих норм [2,3,4].

Професор М. І. Мельник досліджує корупцію з правового, кримінологічного, соціального, політичного, економічного погляду як проблему суспільства та держави. За своїм характером і проявами корупція становить суспільну небезпеку, ступінь якої відрізняється в розрізі окремо взятої держави. Науковець приділяє увагу класифікації факторів виникнення корупції, зокрема політичним, економічним, організаційно-управлінським, правовим, ідеологічним, морально-психологічним тощо. У монографії [5] розглянуто корупційні прояви у владних структурах, проаналізовано моральні аспекти цього негативного суспільного явища. Провівши комплексне дослідження проблем протидії корупції, М. І. Мельник робить висновок про неможливість отримання стовідсоткової перемоги в подоланні корупції. Оскільки "повна корумпованість суспільних відносин у сфері публічної влади означала б крах держави, а повне викорінення корумпованих зв'язків є неможливим і нереальним, виходячи з соціальної сутності як корупції, так і влади" [6, с. 56].

Одним із останніх комплексних досліджень запобігання і протидії корупції в державному управлінні є монографія В. М. Соловйова [7]. Основну увагу автор приділив теоретико-методологічним засадам, соціально-історичним передумовам виникнення та шляхам обмеження негативних наслідків впливу цього соціального феномену на розвиток держави і суспільства. На основі системного PESL-аналізу (політичного, економічного, соціального, законодавчого та інституційного вимірів) обґрунтовано, що вітчизняна парадигма запобігання та протидії корупції має ґрунтуватися на засадах: виявлення й усунення корупції, її окремих проявів, а також явищ, що її породжують, сприяють її поширенню (профілактика); виявлення та розслідування злочинів; притягнення винних до відповідальності; відшкодування шкоди фізичним і юридичним особам, а також державі [8, с. 454].

Оскільки антикорупційна політика України є динамічною і потребує постійного удосконалення і модернізації, не зважаючи на значну кількість робіт, присвячених корупції, роботи попередників можуть слугувати основою для нових напрацювань у цій сфері. Революційна зміна корумпованої української влади, стала поштовхом для нових досліджень проблематики, яку винесено в назву нашої публікації.

Метою дослідження є розробка пріоритетних напрямів антикорупційної політики України на основі аналізу сучасного стану запобігання і протидії корупції та визначення його особливостей.

Для досягнення зазначеної мети було поставлено *завдання:* з'ясувати стан запобігання і протидії корупції в системі державного управління на сучасному етапі розвитку держави; визначити основні вади чинної антикорупційної політики та обґрунтувати пріоритетні напрями антикорупційної політики держави.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи стан запобігання і протидії корупції, зазначимо, що в Україні вона проявляється, передусім, у формі зловживань у структурі органів державної влади. До основних факторів, які цьому сприяють можна віднести недосконалість чинного законодавства, яке передбачає надто широкі дискреційні (дозвільно-розпорядчі) повноваження посадових та службових осіб. Це є однією з причин корупційних зловживань під час проведення державних закупівель, надання адміністративних послуг, прийняття рішень на власний розсуд. Крім того, правоохоронна система є неефективною, не відповідає вимогам сьогодення, потребує реформування з метою забезпечення

© Лавренюк Ю.Ф., 2014

реалізації основоположних принципів права: рівності усіх перед законом та невідворотності покарання, зокрема за корупційні діяння.

За даними офіційної статистики за формою 1-КОР у 2011-2013 роках, наприклад, до адміністративної відповідності всього було притягнуто понад 4,6 тис. осіб, з них високопосадовців (1-2 категорія) лише 4 особи. Виявлено майже 5 тис. осіб, які вчинили кримінальні корупційні правопорушення, з них посадових осіб вищих рангів – 3.

Відповіддю на питання, що заважає правоохоронним та судовим органам ефективно протидіяти корупції є її поширення безпосередньо у органах правопорядку та судовій системі, на які й покладено обов'язки щодо викриття таких правопорушень.

Відповідно до соціологічних досліджень, українці вважають, що найкорумпованішою сферою є судова (66%), потім ідуть правоохоронні органи (64%), державна служба (56%), сфера охорони здоров'я (54%), парламент (53%), політичні партії (45%), освітня система (43%), бізнес (36%), військова сфера (28%), ЗМІ (22%), релігійні інституції (21%), громадські організації (20%) [10].

Крім того, кругова порука у суддівському корпусі не тільки потурає такі принципи, як верховенство права та рівність перед законом, а і принцип невідворотності покарання.

Протягом 2011-2013 років зусиллями правоохоронців викрито кримінальну корупційну діяльність 52 професійних суддів, проте до реальної міри покарання у вигляді позбавлення волі засуджено лише 2-х осіб. Штрафні санкції за вчинення адміністративних корупційних правопорушень накладено лише відносно 10 професійних суддів та інших службових осіб судової гілки.

Запобігання корупції потребує зменшення кількості дозвільних документів, податків і зборів, що ускладнюють підприємницьку діяльність, сприяють збільшенню вартості та зниженню якості товарів, робіт і послуг завдяки закладенню в їх ціну "корупційного податку". Широкі повноваження контрольних органів та недосконалість механізму проведення перевірок, збільшує корупційні ризики в разі ведення бізнесу, знижує інвестиційну привабливість країни та її конкурентоспроможність. Потребують удосконалення механізм ротації кадрів, якість перевірки на відповідність професійним і моральним якостям, а також процедура проведення конкурсу на заміщення вакантних посад й атестації. Практично не функціонує державна система виховання у службовців моральних якостей, доброчесності, усвідомлення, що корупція підриває авторитет і силу держави, етичні основи суспільної свідомості тощо.

Ці фактори призвели до того, що за даними різних аналітичних досліджень проблематики корупції, у свідомості громадян закріпилося уявлення про широке її поширення в усіх владних структурах та на всіх управлінських рівнях. Переважна більшість громадян відзначає, що корупція у нашій державі стала цілком звичайним явищем. На жаль, допоки не дала відчутного результату низка антикорупційних нормативних актів, якими приведено за європейськими стандартами відповідні механізми, процедуру конфіскації майна, врегульовано питання відповідальності за корупційні правопорушення, зокрема і юридичних осіб за вчинені в їх інтересах або від їх імені корупційні злочини. Високий рівень корупції, визнаний як на експертному рівні, так і керівництвом держави, призвів до того, що ця проблема вийшла за межі внутрішньої політики України. Зовнішня політика країн ЄС не допускає існування країни з таким високим рівнем корупції у центрі Європи, що позначається на європейських прагненнях нашої держави.

Про принципову позицію європейських політиків щодо подолання корупції в Україні вказують неодноразові коментарі голови Представництва ЄС в Україні Яна Томбінські з приводу активізації боротьби з корупцією [7]. Також про зацікавленість допомогти Україні свідчить намір Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), керівник якої доктор Раджив Шах повідомив, що Сполучені Штати Америки нададуть Україні додаткову допомогу у розмірі 10 млн доларів, яка в основному призначена для підтримки заходів у сфері боротьби з корупцією [9].

Це свідчить, що корумпована на всіх щаблях влади Україна не представляє інтерес для міжнародної спільноти та не буде сприйматися як надійний стратегічний партнер, оскільки корупція впливає на інвестиційну привабливість держави, ущемляє бізнес-інтереси, руйнує судову систему і тим самим потурає законність, гарантії права власності, демократію, права та свободи громадян. Саме за індеком корумпованості країни міжнародні експерти оцінюють її життєвий рівень, соціальну та економічну розвиненість, наближення до європейської інтеграції.

Не менш важливим, ніж зовнішні відносини, є те, що насамперед антикорупційна політика повинна стати невід'ємною складовою внутрішньої політики.

Антикорупційна політика України включає в себе низку положень щодо запобігання і протидії корупції, що містяться в чинних актах законодавства, підзаконних нормативно-правових актах і утворюють певну ієрархічно-впорядковану систему, яка складається з відповідних підсистем. Як зазначає дослідник В. М. Соловйов, аналіз бази даних вітчизняних законодавчих і нормативно-правових актів дає підстави зробити висновок, що антикорупційна правова база в Україні є "досить розгалуженою та громіздкою: її утворюють приблизно 30 основних законів… та понад 50 підзаконних нормативно-правових актів антикорупційного спрямування" [8, с. 255].

Наведемо лише деякі з них, зокрема Закони України: "Про засади запобігання і протидії корупції", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб", "Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією". Основними нормативно-правовими актами антикорупційного спрямування є Національна антикорупційна стратегію на 2011 – 2015 роки та відповідна Державна програма на вказаний період. Проте Стратегія так і не стала стратегічним документом державного рівня через її низький рівень підготовки, відсутність координації виконавців, контролю за ефективністю заходів та головне – фінансування. На сьогодні вказана Програма дискредитувала себе, вона не відповідає вимогам часу, через що її виконання практично втратило свою актуальність.

У зв'язку із зазначеним вище, слід вести мову про такі основні антикорупційні напрями:

- забезпечення верховенства права як основи демократичних перетворень та розвитку громадянського суспільства, засобів масової інформації, вільної конкуренції у сфері підприємництва;
- проведення глибокого аналізу рівня корупції в державі, причин і умов її існування та корупційних ризиків в

основних сферах життєдіяльності, а також комплексних соціологічних опитувань громадської думки та експертів;

- мінімізація можливостей для вчинення корупційних діянь шляхом запровадження відкритості, прозорості, громадського контролю, безпосередньої відповідальності за прийняті рішення та їх наслідки;
- налагодження дієвого механізму фінансового контролю за доходами та видатками суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення;
- урахування взятих міжнародних зобов'язань у сфері запобігання та протидії корупції;
- узгодження з реформами в публічному секторі та сфері покращення умов ведення бізнесу, напрямів реформування основних сфер підвищеного корупційного ризику (медична, освітня, податкова, митна, правоохоронна, судова тощо);
- відображення результатів аналізу і оцінки законодавчого й інституційного забезпечення запобігання і протидії корупції та напрями їх удосконалення;
- розроблення пріоритетів на основі широкого відкритого обговорення за участю відповідних інститутів громадянського суспільства.

На нашу думку, лише системна і рішуча антикорупційна політика здатна змінити ситуацію щодо запобігання і протидії корупції на краще. Налагодження конструктивного партнерства органів державної влади з громадськими організаціями в антикорупційній сфері повинно забезпечити формування негативного ставлення до будь-яких проявів корупції у суспільстві. Водночас реальна політична воля керівництва країни сприятиме зменшенню можливостей щодо корупційних діянь в органах державної влади.

Список використаних джерел

1. Закон України "Про основи національної безпеки України" України від 19 червня 2003 року № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
2. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія / М. І. Мельник. – К. : Юрид. думка, 2004. – 400 с.
3. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія / М. І. Мельник. – К. : Атіка, 2001. – 303 с.
4. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія / Є. В. Невмержицький. – К. : КНТ, 2008. – 364 с.
5. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні : автореф. дис... канд. політ. наук: спец. 23.00.02. / Є. В. Невмержицький. – К., 1999. – 19 с.
6. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичний феномен : автореф. дис... д-ра політ. наук: спец. 23.00.02 / Є. В. Невмержицький. – НАН України, – К., 2009. – 34 с.
7. Реформа управління допоможе Україні позбутися корупції, – Томбінський http://ipress.ua/news/reforma_upravlinnya_dopomozhe_ukraini_pozbutysya_koruptsii__tombinskyy_58035.html
8. Соловйов В. М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України: монографія / В. М. Соловйов. – К. : Ін-т зак-ва Верховн. Ради України, 2012. – 508 с.
9. США виділять Україні $10 млн на боротьбу з корупцією [Електронний ресурс] // УНІАН – Режим доступу: http://economics.unian.ua/finance/930112-ssha-vidilyat-ukrajini-10-mln-na-borotbu-z-koruptsieyu.html
10. Transparency International: Кожен третій українець готовий вийти на протести проти корупції [Електронний ресурс] Тиждень.ua – Режим доступу: http://tyzhden.ua/News/84056

Надійшла до редколегії 05.08.14

Ю.Ф. Лавренюк, асп.
ЛРИГУ НАГУ, Львов

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

В статье на основе анализа современного состояния предотвращения и противодействия коррупции определены особенности и предложены приоритетные направления антикоррупционной политики Украины. Отмечено, что в Украине коррупция проявляется прежде всего в форме злоупотреблений в структуре органов государственной власти. На основании анализа проявлений коррупции в сфере государственного управления, отмечены слишком широкие дискреционные (разрешительно-распорядительные) полномочия должностных и служебных лиц. Перечислены нормативно-правовые акты, образующие антикоррупционную правовую базу Украины, а также отмечены ее характеристики и особенности. На основании указанного отмечено основные антикоррупционные направления. Подчеркивается, что налаживание конструктивного партнерства органов государственной власти с общественными организациями в антикоррупционной сфере должно обеспечить формирование негативного отношения к любым проявлениям коррупции в обществе.

***Ключевые слова**: коррупция, предотвращения и противодействие, антикоррупционная политика, приоритетные направления, Украина.*

Y. Lavrenyk, PhD student
Lviv Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration, the Office of the President of Ukraine, Lviv

PRIORITY AREAS OF ANTI-CORRUPTION POLICY OF UKRAINE

In the article on the basis of analysis of the current state of corruption preventing and fighting it is identified peculiarities and proposed priority directions of anticorruption policy of Ukraine. It is noted that corruption in Ukraine is manifested primarily in the form of abuse in the structure of public authorities. Based on the analysis of corruption in the sphere of public administration it is emphasized too wide discretionary (licensing and regulatory) authority of officers and officials. It is listed regulations that make up the anticorruption legal framework of Ukraine and noted its characteristics and features. On the basis of the above mentioned it is addressed key of anticorruption directions. It is emphasized that constructive partnership of government with NGOs in the sphere of anticorruption should provide a negative attitude to any corruption in the society.

Key words: corruption, preventing and combating, anti-corruption policies, priorities, Ukraine.

УДК 342.5:351

Н.В. Лікарчук, д-р політ. наук, доц.
КНУТШ, Київ

СУТНІСТЬ СТРАТЕГІЇ ПЛАНУВАННЯ ЯК ФУНКЦІЇ УПРАВЛІННЯ

У статті розкривається сутність стратегічного планування як складового елементу стратегічного управління. Зазначається, що стратегічне планування є найбільш динамічною функцією стратегічного управління, мета якого є забезпечення надійної основи здійснення різних видів управлінської діяльності. Характеризуються підфункції стратегічного планування: дослідження, вивчення та аналіз інформації, прогнозування та програмування.

Ключові слова: стратегічне планування, стратегічний план, прогнозування, державне прогнозування, програмування.

Особливе місце в управлінні займає стратегічне планування, яке формує основу для всіх управлінських рішень. Стратегічне планування дає можливість перевірити цінність будь-якої структури, її теперішній стан, оточення та фактори, які пов'язані з досягненням бажаного майбутнього. Потреби у стратегічному плануванні

© Лікарчук Н.В., 2014

немає для тих організацій, які існують у статичному світі, що є абсурдним. Наше оточення змінюється постійно у всіх аспектах нашого життя, тому стратегічне планування є не тільки реакцією та процесом адаптації до змін, але й також засобом створення майбутнього організації в контексті цих змін.

В основу стратегічного планування покладено розгорнутий стратегічний аналіз, де стратегія в широкому розумінні трактується як взаємопов'язаний комплекс заходів щодо підвищення життєдіяльності будь-якого об'єкта, а в практичному плані це генеральна довгострокова програма дій та порядок розподілу пріоритетів та ресурсів будь-якої структури для досягнення цілей. Основні завдання, які вирішуються під час розробки стратегічного плану розвитку будь-якого об'єкта, пов'язані з підвищенням його адаптованості до постійно змінюваних умов, а зрештою – із досягненням динамічної рівноваги в національній економіці загалом. Стратегічне планування – складовий елемент стратегічного управління, процес моделювання майбутньої діяльності на певний період. Воно може здійснюватися як в міру необхідності, так і регулярно. Крім того, планування є основною функцією менеджменту, яка зв'язує разом всі управлінські функції. Без планування будь-які структури не зможуть визначити свої цілі й напрямки діяльності. Планування – це саме той вид управлінської діяльності, який визначає перспективу й майбутній стан організації, шляхи та способи досягнення цілей.

Наукова цінність планування полягає в тому, що воно дає можливість заздалегідь збалансувати вплив суспільства на соціально-економічну систему, що знаходить своє відображення в державному управлінні. Крім того, планування дає можливість взаємопов'язувати всі елементи управління в цілеспрямовану систему.

Аналіз останніх досліджень. Питаннями стратегічного планування займаються такі відомі в цій галузі зарубіжні вчені, як: Д. Аакер, І. Ансофф, Ж.-Ж. Ламбен, М. Портер, Р. Дафт, П. Друкер, У. Кінг, П. Лоранж, А. Томпсон, А. Стрікленд, А. Фаєр, М. Фрідман, Б. Трегоу, Б. Чакраваті, Д. Хан.

Серед російських дослідників слід зазначити праці А. Зуба, І. Герчікова П. Забеліна, Г. Парсаданова, А. Стерліна.

Серед українських вчених слід назвати наукові дослідження О. Берданова, В. Вакуленка, В. Зінкевічуса, В. Ребкало, В. Тертички, Ю. Шарова.

Виклад основного матеріалу. Стратегічне планування – стрижнева частина всіх систем управління, процес, за допомогою якого система пристосовує свої ресурси до зміни зовнішніх і внутрішніх умов. Тому державне управління й планування перебувають в органічному взаємозв'язку. Планування – найперша загальна функція управління, яка передує всім іншим, визначаючи природу управління.

Планування залежить від ефективного аналізу зовнішнього середовища, об'єктивної оцінки власних ресурсів, вимагає спільних зусиль й участі всіх складових частин організації.

Особливо важливою ця функція є для органів виконавчої влади, коли під тиском зовнішніх чинників перед ними ставляться невизначені до кінця завдання. Тому планування в державному управлінні здійснюється не тільки щодо зовнішньої діяльності адміністративних органів, але й щодо їх внутрішнього функціонування та організаційної структури. Будь-який орган влади здійснює свою діяльність на планових засадах.

Сформульовані цілі, до яких прагне певна структура, визначення шляхів досягнення встановлених цілей, постановка завдань перед підрозділами та конкретними виконавцями – все це заразом і характеризує в широкому розумінні сутність функції планування.

Зміст процесу стратегічного планування полягає у пошуку відповідей на три важливих питання:

перше – де організація (структура) знаходиться у певний момент часу (який стан, яка ситуація)?

друге – чого вона прагне досягти (куди прямує)?

третє питання – як такій структурі досягти поставленої мети?

Зокрема, Пітер Лоранж визначає процес стратегічного планування як "такий, що забезпечує нововведення та зміни в організації достатньою мірою" [1, с. 282]. Автор виділив чотири основних види стратегічного планування, а саме: розподіл ресурсів, адаптація до зовнішнього середовища, внутрішня координація, організаційно-стратегічне передбачення [1, с. 298].

Планування – найбільш динамічна функція, тому вона повинна виконуватися професійно й постійно з метою забезпечення надійної основи здійснення інших видів управлінської діяльності (стратегічного управління). Фактично, стратегічне управління поєднує декілька видів управлінської діяльності: прогнозування, розподіл ресурсів, адаптацію до середовища й внутрішню координацію, які знаходять своє відображення у детальному комплексному плані. Саме стратегічний план – невід'ємна частина процесу планування, що визначає загальні межі, в яких здійснюються оперативне і детальне планування. Зокрема, В. Зінкевічус визначає стратегічний план як сукупність опорних точок, які допомагають визначити операціональні цілі. План дає уявлення про ситуації, коли потрібне втручання керівництва й містить критерії вибору та обґрунтування рішень, що приймаються. Крім того, існування стратегічного плану зменшує опір змінам через усунення неоднозначності та зниження непевності стосовно необхідних результатів або пріоритетів [2, с. 71].

Тому ефективним є довгострокове стратегічне планування, яке визначає цілі, що стоять перед організацією, причини поставлених (визначених) цілей, ресурси для їх досягнення.

Стратегічний план розробляється з погляду перспективи організації й повинен обґрунтовуватися широкими дослідженнями і фактичними даними, а також мати не тільки цілісний характер протягом тривалого часу, але й можливості його коригування, трансформування чи навіть перегляду. Тобто, стратегічний план слід розглядати як програму, що спрямовує діяльність органу управління протягом тривалого періоду, передбачаючи водночас, що зовнішнє середовище вносить постійні й неминучі корективи.

Стратегічне планування – це системний процес, за допомогою якого органи влади (держави загалом) прогнозують і планують діяльність на майбутнє.

Для ефективного стратегічного планування необхідні ґрунтовні знання про стан справ у відповідній сфері чи галузі, на основі чого розробляються конкретні програми дій та відповідні рішення. Тому в межах планування виділяються такі підфункції: дослідження, вивчення та аналіз інформації, прогнозування та програмування.

Наведемо коротку характеристику кожній із підфункцій:

– дослідження, вивчення та аналіз інформації. Ця підфункція визначає основні джерела інформації та вміння її збирати й обробляти, а тому є важливою умовою ефективної аналітичної діяльності.

Джерелами інформації для планування є системи зовнішнього і внутрішнього середовища. До зовнішніх факторів відносяться різноманітні напрями державної

політики й стиль управління на державному та регіональному рівнях, валовий національний продукт, державний бюджет, географічні, геополітичні, демографічні чинники. До внутрішніх факторів відносяться організаційно-управлінська структура, ресурси (фінансові, інформаційні, кадрові) та набутий досвід.

Для ефективного планування необхідна інформація з кожної із цих систем та її обробка у процесі формування плану дій. Зазначимо, що неповна, неточна й недостовірна інформація ускладнює діяльність органів управління, особливо – центральних. У європейських державах центральні органи виконавчої влади запроваджують власні методики статистичних досліджень.

Основною проблемою, що часто виникає, є пошук компромісу між швидкістю й точністю інформації. Небезпечними факторами якісного аналізу інформації є:

- поспішний аналіз повідомлень, які пов'язані з можливими помилками;
- упередженість;
- великий обсяг інформації;
- брак часу.

З метою уникнення таких помилок, фахівці радять вчасно обробляти інформацію, вдало використовувати канали її надходження та заощаджувати час на збір даних. Це досягається із запровадженням принципу релевантності інформації (розрізнення мовних одиниць) та одноразового введення інформації. Зокрема, принцип релевантності інформації проголошує, що збільшення обсягів інформації не підвищує якість рішень, тому необхідно розрізняти релевантну інформацію, яка стосується конкретної проблеми, людини, часу та зайву інформацію й вміти вчасно відокремити одну від одної. Сутність принципу одноразового введення інформації полягає у тому, щоб за умови одноразового введення у пам'ять комп'ютера інформації, вона могла б неодноразово використовуватись в управлінні. Зазначимо, що основними вимогами до інформації в управлінні є її повнота, достовірність, актуальність, оперативність, доступність, якість, корисність, цінність, точність.

В управлінській практиці широко використовується вибір різних методів збору інформації, зокрема: аналіз статистики та вивчення офіційних документів, соціологічні опитування, соціальні експерименти, спостереження і т. ін. Крім того, державні службовці повинні володіти раціональними та економічними прийомами збору інформації, особливу увагу слід приділяти раціональним методам статистичної обробки інформації. У цьому контексті важливу роль відіграють комп'ютерні технології;

– прогнозування. На базі встановленої інформації суб'єкт управління передбачає розвиток й результати подальшого розвитку процесу, тобто здійснює прогноз. Прогнозування – це базовий етап стратегічного планування, де визначаються найбільш ефективні форми економічного та соціального розвитку суспільства. Крім того, в процесі державного управління складаються такі умови, коли фактори невизначеності перешкоджають розробці перспективних державних планів та програм, і тоді прогнозування набуває особливого значення, певною мірою замінюючи і планування, і програмування.

Прогнози носять ймовірний характер, але за умови, що прогнозування виконано якісно, результатом стане прогноз майбутнього, який повністю можна використовувати як основу для планування.

Прогнозування передує складанню стратегічних планів. Воно базується на проведенні аналізу внутрішніх і зовнішніх факторів (умов) функціонування всієї системи з метою передбачення можливостей розвитку й оцінки ризиків. Систематичний прогноз дозволяє виробити обґрунтований підхід до стратегії розвитку соціуму.

Прогнозування забезпечує рішення таких завдань:

- наукове передбачення майбутнього на основі виявлення тенденцій й закономірностей розвитку;
- визначення динаміки розвитку всієї системи (політичної, економічної, соціальної, інформаційної, культурної і так далі);
- складання прогнозів, які показують можливості напряму майбутнього розвитку держави (регіону, галузі і т.ін.);
- визначення в перспективі кінцевого стану системи, її перехідних станів, а також поведінка в різних ситуаціях на шляху до оптимального режиму функціонування системи.

У прогнозуванні традиційно використовуються три виміри:

перший – це час, тобто постає питання: як далеко вперед ми намагаємося "заглянути"?;

другий вимір – це напрям, тут слід відповісти на питання: які тенденції розвитку майбутнього?;

третій – це величина змін, тут слід відповісти на надзвичайно важливе питання: наскільки суттєвими будуть зміни?

І тільки враховуючи результати проведеного аналізу, формулюється місія (глобальна ціль, концептуальні наміри рухатися в певному напрямі), яка визначає перспективи розвитку організації й тільки на базі цього розробляється стратегія. Погодження (поєднання) стратегічних цілей з результатами діяльності окремих складових об'єкта управління здійснюється за допомогою розробки необхідної програми дій й складання бюджету. Зазначимо, що бюджетування включає вартісну оцінку програми й розподіл ресурсів.

Зокрема, державне прогнозування – це не тільки обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, але й її окремих галузей економіки та окремих регіонів.

У сучасних умовах розвитку суспільства відчувається брак надійних прогнозів, що призводить до відсутності пов'язаних з цим процесом відповідних програм (державних, регіональних, галузевих). Державні службовці переважно зосереджені на розв'язанні поточних проблем, хоча сучасний розвиток суспільства вимагає від них мислити категоріями майбутнього.

Важливим завданням держави є зосередження ресурсів у галузі досліджень, що пов'язані з розробкою довготермінових прогнозів.

Успішність прогнозування залежить від багатьох умов, зокрема:

- від обсягу та якості інформації;
- об'єкта управління;
- правильності формулювання завдання прогнозування;
- обґрунтованого вибору методів для досягнення цілей;
- наявності відповідних засобів.

Тому стратегічний план повинен ґрунтуватися на глибоких наукових дослідженнях: функціональному аналізі, кореляційному аналізі, теорії екстраполяції (отримання висновків завдяки спостереженням над однією частиною та їх поширення на іншу частину) та інтерполяції (знаходження проміжних значень функції на підставі деяких відомих її значень), теорії рядів, теорії ймовірності, теорії випадкових функцій та випадкових процесів і математичної статистики. Зазначимо, що важливою умовою прогнозування є моделювання різноманітних перехідних ситуацій та стану системи протягом періоду, на який складається план.

Державні органи зобов'язані докладати чимало зусиль для з'ясування потреб, які вони повинні задовольнити й постійно порівнювати, наскільки їх попередні прогнози відповідають справжньому стану речей. Якщо ступінь адаптації державних органів прямо залежить від точності прогнозування, то стратегічний план повинен розроблятися так, щоб не тільки залишатися цілісним протягом тривалого часу, а й бути достатньо гнучким з метою його подальшої модифікації;

– програмування. Програмування – це необхідна й природна функція суб'єкта управління. План (або програма) – це синтетичний набір рішень, що відповідають аналізу певної глобальної ситуації і мають на меті реалізацію масштабних задумів. Це документ, в якому визначаються цілі та пріоритетні напрями розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгодження й комплексна система заходів органів виконавчої влади, спрямованих на стабільне економічне зростання, ефективне розв'язання проблем економічного та соціального розвитку, досягнення ефективного економічного зростання. Програмування передбачає розробку алгоритмів функціонування системи, визначення необхідних ресурсів, вибір наукових засобів й методів управління.

Зазначимо, що державне програмування часто використовують як термін, який рівнозначний програмно-цільовому плануванню. Мета державного планування полягає у створенні системи планових документів, що визначають зміст та певний порядок дій для забезпечення тривалого існування будь-якої структури в державі.

Сутність програмного підходу розкривається через поняття "програмна область", "структура програми", "параметри програми" [3, с. 145]. Структура програми включає такі блоки:

- цільовий блок, що містить зміст проблеми, її обґрунтування, вирішення, цілі, строки й етапи;
- виконавчий блок, що включає систему програмних заходів;
- ресурсний, що характеризується джерелами фінансування та їх кількістю;
- організаційний блок, в якому зосередженні питання, що пов'язанні з механізмами реалізації та організації управління, контролю й оцінками наслідків.

Підготовка програми є логічним результатом дослідження поточної інформації та складання прогнозів. Розробляючи план майбутніх дій, слід враховувати стихійний фактор розвитку, а тим більше, якщо план передбачає певну міру зміни напрямів цього розвитку. З іншого боку, існує ще одна істотна деталь – план та завдання мають співвідноситися з реальністю. План – це не тільки бажаний результат, але й спосіб досягнення цих результатів, саме у цьому і полягає різниця між плануванням та прогнозуванням.

Успішний стратегічний план містить такі складові елементи:

- дані про бачення, місію та цінності об'єкта;
- організаційний аналіз, який включає ідентифікацію зацікавлених осіб, аналіз як сильних сторін організації та і слабких;
- цілі, які об'єкт хотів би досягти;
- строки досягнення поставлених цілей;
- оцінка очікуваних результатів.

Висновок. У сучасних умовах розвитку перед Україною стоїть завдання пошуку ефективних форм планування. Нерозвиненість механізмів планування різних процесів дуже часто призводить до прийняття фінансово необґрунтованих, некомпетентних, популістських рішень у системі державного управління. Зазначимо, що держава не обов'язково повинна мати поточний план, але як об'єкт зіставлення фактичних даних має виступати певний еталон. Таким еталоном може бути рівень розвитку, який задовольняє потреби населення чи держави на певний період часу.

На нашу думку, одним із завдань адміністративної реформи має стати посилення ролі Кабінету Міністрів України в механізмі державного планування.

Список використаних джерел

1. Бала Чакравати, Питер Лоранж Прибыль или рост? Почему вам нужно делать выбор/ Б. Чакравати, П. Лоранж/ Пер. с англ. Павел Миронов. – М.: Издательство: "BestBusiness Books", 2012. – 232 с.

2. Зінкевічус В. О. Управління персоналом: особливості застосування принципів менеджменту в державній службі/В. О. Зінкевічус, С.К. Фурман, С. К. Хаджураєва. – Харків: Вид-во ХарРІДУ "Магістр", 2004. – 124 с.

3. Мінкберг Г. Стратегический процесс [Текст]/ Г. Минцберг, Дж. Б. Куинн, С. Гошал; пер с англ.; под ред Ю. Н. каптуревского. – СПб.: Питер, 2001. – 688 с.: ил. – (Серия "Теория и практика менеджмента").

Надійшла до редколегії 04.08.14

Н.В. Ликарчук, д-р полит. наук, доц.
КНУТШ, Киев

СУЩНОСТЬ СТРАТЕГИИ ПЛАНИРОВАНИЯ КАК ФУНКЦИИ УПРАВЛЕНИЯ

В статье анализируется стратегическое планирование как элемент стратегического управления. Обозначается, что стратегическое планирование – это динамичная функция стратегического управления, цель которого заключается в обеспечении надежной основы для осуществления различных видов управленческой деятельности. Характеризуются подфункции стратегического планирования.

Ключевые слова: стратегическое планирование, стратегический план, прогнозирование, государственное прогнозирование, программирование.

N. Likarshyk, doctor of political science, associate professor
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

THE ESSENCE OF STRATEGY PLANNING AS A MANAGEMENT FUNCTION

The author analyzes the essence of strategic planning as an integral element of strategic management. It is noted that strategic planning is the most dynamic feature of strategic management the goal is to provide a reliable basis of different types of management activities. Characterized subfunctions strategic planning: research, study and analysis, forecasting and programming.

Keywords: strategic planning, strategic plan, forecasting, state prediction, programming.

УДК 35.08

Г.В. Мамчур, канд. політ. наук, асист.
КНУТШ, Київ

ВИДИ І МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Досліджено основні види державної служби та критерії для їх класифікації, а також проаналізовано характерні риси теоретичних моделей державної служби.

Ключові слова: державна служба, види державної служби, моделі державної служби.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями.

Для сучасної України однією з найважливіших завдань є подолання серйозних недоліків в організації та функціонуванні системи органів державної влади. Оскільки саме державна служба покликана втілювати в життя політику держави в сфері економіки, соціального розвитку, культури, освіти тощо, вирішення цього завдання вимагає реформування, насамперед, державної служби, яка повинна стати конкурентоспроможною і престижною, орієнтованої на результативну діяльність щодо забезпечення виконання повноважень державних органів, надання державних послуг, активно взаємодіяти з інститутами громадянського суспільства.

Вітчизняне державотворення досі знаходиться в пошуці оптимальної моделі державної служби. Дослідження існуючих у світі видів та моделей організації державної служби дає можливість визначити, який досвід, які з концепцій реформування та якою мірою можуть бути адаптовані на український грунт, а також дозволить краще зрозуміти логіку реформування вітчизняної моделі державної служби та визначити шляхи підвищення її ефективності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.

У сучасній теорії державної служби проблемами класифікації державної служби займаються такі провідні вчені, як: Г. Атаманчук, Д.Бахрах, Ю.Битяк, В. Малиновський, О.Оболенський, О.Петришин, С. Серьогін, Є. Чорноног та ін. Проте дослідження видів і моделей державної служби потребує комплексного аналізу і глибинного переосмислення, особливо з точки зору динамізму процесів державотворення, зокрема, розгалуженості і спеціалізації державної служби.

Мета статті полягає у комплексному дослідженні основних видів та теоретичних моделей державної служби сучасних держав, що дозволить краще розуміти та адаптувати вітчизняну систему державної служби до актуальних потреб українського суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Питання про види державної служби набуває значення саме унаслідок різноманіття державно-службової діяльності. Державна служба має велику множину важливих функцій і на цій підставі спеціалізується. С.Ківалов зауважує про відсутність єдиної думки з приводу того, про що саме йде мова: про "типи", "види", "форми" чи "рівні" державної служби. Саме такі різноманітні і різноаспектні поняття часто використовуються при характеристиці державної служби. Найчастіше використовується поняття "види" державної служби [4, с. 22].

Теоретичне дослідження такої класифікації стикається й з іншою проблемою, пов'язаною з тим, що кожна окрема політико-правова система користується своїм розумінням державної служби. Зокрема, по-різному визначається статус політичних діячів, які у багатьох державах не мають статусу державного службовця. Так, і у нашій державі Президент України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету міністрів України, народні депутати України не належать до категорії державних службовців, хоча час їхньої роботи і зараховується до стажу державної служби.

Крім того, сама теорія державної служби виділяє декілька концептуальних підходів до тлумачення поняття державної служби (широке і вузьке розуміння). Відтак, класифікація її видів не може мати універсальних підстав. Вітчизняні та зарубіжні науковці умовно виділяють декілька критеріїв для класифікації видів державної служби.

У якості одного з таких критеріїв Ю.Битяком та О.Петришиним використовується конституційний принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову. В результаті взаємообумовленого зв'язку служби та організації, в якій вона здійснюється, саме статус організації великою мірою визначає зміст і статус служби, її вид:

- державна служба в органах законодавчої влади;
- державна служба в органах виконавчої влади;
- державна служба в судових органах і органах прокуратури.

Більшість дослідників поділяють думку, що такий поділ не охоплює всієї багатоманітності державної служби. Поширеним є інший підхід, який прагне охопити більший обсяг державно-службових відносин, і поділяє державну службу на два види:

1. Цивільна державна служба.
2. Мілітаризована державна служба.

Ті ж складові державної служби, що не відносяться до цивільної або мілітаризованої державної служби, відносять до третього виду – спеціалізованої [6, с.97].

До цивільної служби належать ті цивільні службовці, які працюють в органах державної влади та їх апараті і не мають спеціальних звань, здійснюють так би мовити звичайну управлінську (адміністративну) діяльність. Такі працівники мають статус "державних службовців" у вузькому розумінні і можуть отримувати розряди або ранги державної служби.

До спеціалізованої служби належать ті службовці, які працюють або служать переважно в органах державної влади зі спеціальним статусом і мають спеціальні звання (класи, чини тощо), виконують специфічні функції (дипломатичні, санітарно-епідеміологічні, пожежні, податкові, контрольно-ревізійні, суддівські, прокурорські, природоохоронні, митні, фельд'єгерські, гірничорятувальні тощо). На них поширюється статус "державних службовців" у широкому розумінні.

До мілітаризованої служби належать ті службовці, які служать переважно у воєнізованих державних органах і мають військові та прирівняні до них спеціальні звання й наділені відповідними повноваженнями, а їх діяльність регулюється спеціальними законами.

Д. Бахрах називає ряд особливостей мілітаризованої служби, які відрізняють її від цивільної:

- професійним обов'язком службовців цієї категорії є захист життя і здоров'я людей, забезпечення безпеки громадян і встановленого порядку управління, основних прав громадян і публічних інтересів, матеріальних цінностей, охорона суспільного порядку і правопорядку;
- право вступу на державну службу мілітаризованого характеру мають особи, які досягай віку вісімнадцяти років;

© Мамчур Г.В., 2014

- наявність спеціальних особливих дисциплінарних статутів, положень про дисципліну, зумовлених специфічними особливостями посадових повноважень мілітаризованих держслужбовців;
- ці держслужбовці мають особливі умови вступу на службу, умови її проходження, присвоєння військових та спеціальних звань, проведення атестації та припинення служби;
- наявність встановленого в спеціальних адміністративно-правових нормативних актах особливого правового статусу мілітаризованих держслужбовців;
- особливий порядок притягнення до "правової" відповідальності" [1, с. 21-23].

Поширеною серед вітчизняних дослідників є класифікація державної служби запропонована Концепцією реформи адміністративного права, яка відштовхується від широкого розуміння державної служби і виділяє наступні види:

а) професійна державна служба, яка складається з:

- адміністративної державної служби (служба в державних органах, їхньому апараті, органах місцевого самоврядування);
- спеціалізованої державної служби (судові органи, органи прокуратури, внутрішніх справ, державної безпеки, митні, дипломатичні тощо);
- цивільної державної служби (медичні, наукові, навчальні та інші державні установи);

б) позапрофесійна державна служба, яка включає в себе наступні посади:

- державні політичні посади (президент, міністри, народні депутати та ін.);
- посади патронатної служби (керівники прес-служби, радники, помічники, консультанти);
- допоміжні (обслуговуючі) посади (референти, секретарі та ін.).

В. Малиновський пропонує наступну класифікацію видів державної служби:

а) загальнофункціональна (адміністративна служба) – служба в органах представницької, виконавчої та судової влади;

б) спеціалізована служба – служба в органах внутрішніх справ, державної безпеки, прокуратури, збройних силах, митниці, податкових органах, дипломатична служба тощо;

в) цивільна служба – служба в державних закладах освіти, науки, вищої школи, культури, охорони здоров'я, промисловості тощо [7, с. 436].

Як критерій для класифікації видів державної служби може слугувати устрій держави. Залежно від адміністративно-територіального устрою держави, виділяють особливості державної служби в унітарних та федеративних державах. В останніх має місце федеративна державна служба та державна служба в суб'єктах федерації. О.Ноздрачьов виділяє такі три види державної служби: національна державна служба; державна служба суб'єктів і спеціалізована державна служба [9, с. 45].

Кожний вид державної служби має своє правове оформлення, характеризується особливими ознаками і спеціальним правовим статусом. Зміст кожного виду державної служби встановлено відповідними нормативними актами, що закріплюють його правове становище.

Державна служба більшості країн складалася протягом тривалого історичного розвитку. Кожне суспільство, зважаючи на соціальні характеристики, національну філософію, менталітет та ідеологію, вірування і традиції, виробляє власне розуміння функцій держави. У той же час, незважаючи на різноманіття держав, простежуються деякі подібні риси систем державної служби, що дає можливість обґрунтовувати їхні теоретичні моделі.

Можемо вважати, що державна служба кожної окремої країни лише тяжіє до якоїсь однієї моделі і, як правило, поєднує в собі окремі елементи інших моделей державної служби. Сучасні тенденції реформування державної служби свідчать про зближення, взаємозбагачення та взаємопроникнення різних моделей державної служби.

На становлення моделі державної служби впливає ряд факторів, як то:

1. Особливості історичного розвитку держави.

2. Специфіка правової системи (англосаксонська, для якої характерна відсутність уніфікованої системи законодавства з питань державної служби та наявність великої кількості розрізнених нормативних правових актів, або романо-германська правова система, в якій основними регуляторами державної служби є Конституція і комплексні закони).

3. Форма держави (форма державного устрою, форма державного правління, політичний режим).

Зазначені фактори можуть виступати і як критерії для типологізації. Окрім них, вітчизняні науковці важливими показниками називають також рівень організаційної централізації системи управління державною службою, відкритість системи, регіональні особливості характеру відносин між службовцем і державною. Розглянемо детальніше деякі моделі державної служби.

Один із підходів виділяє декілька регіональних моделей державної служби: континентальну та англосаксонську.

Континентальна модель державної служби базується на кар'єрному зростанні, основним принципом якої є "присвячення себе службі державі". Державні службовці вступають на службу на весь період своєї професійної кар'єри, під час якої вони поступово просуваються по службі. Така система тривалого або/чи довічного найму службовців притаманна країнам Західної та Центральної Європи.

Англосаксонська модель відповідає посадовій системі державної служби зі строковим контрактним наймом службовців, які наймаються відповідно до освітнього рівня і професійних навиків на конкретні посади та для виконання певних завдань. У них відсутні гарантії кар'єрного зростання, притаманні континентальній моделі. До такої моделі тяжіють, зокрема, Велика Британія, Канада, США. Слід вказати, що сучасні тенденції в еволюції державного управління породжують системи, в яких поєднуються елементи обох моделей. Більшість дослідників стверджують, що це повною мірою стосується і системи державної служби в Україні [5, с.20].

Крім того, англосаксонська та континентальна моделі державної служби, виходячи з особливостей форми правління у тій чи іншій державі, концептуально відрізняються характером взаємовідносин державних та політичних інституцій. Для англосаксонської системи характерне застосування доктрини сумісності депутатського мандата з посадою у виконавчому апараті держави. Як правило, ключові пости у виконавчому апараті закріплюються за представниками правлячої партії.

Для континентальної державної системи, навпаки, характерний принцип несумісності депутатського мандата з посадою у виконавчому апараті держави. З аналізом цих систем пов'язана класифікація способів та критеріїв комплектування державної служби.

Вважається, що визначення придатності індивіда до виконання обов'язків державної служби може ґрунтуватися:

- на довірі до того, хто приймає рішення, щодо особистості кандидата;
- на професійно організованій та юридично закріпленій процедурі перевірки наявності у кандидата характеристик, необхідних для виконання службових обов'язків.

У першому випадку мова йде про систему державної служби, в основі якої лежить критерій лояльності державних службовців, тобто їх особистісної відданості чинному державному порядку.

У другому випадку головним критерієм при комплектуванні кадрів державної служби є компетентність державних службовців, тобто їх здатність ефективно виконувати покладені на них обов'язки.

Відповідно, можна говорити про дві моделі державної служби, історично названих "системою здобичі" (spoils system) та "системою заслуг" (merit system) [3].

Система здобичі означає, що персональний склад державних органів формують правлячі політичні сили, переважно, зі свого оточення і своїх прихильників. При такій системі у владу допускаються тільки добре знайомі "політичній еліті" люди, пов'язані круговою порукою.

Система заслуг передбачає кар'єрне просування державних службовців та конкурси на заміщення вакантних посад відповідно до здібностей та професійної підготовки. Цензом відбору є професійна придатність. Зайняття посад відбувається не на основі призначення, а на основі виборів. Такий порядок реалізує участь самих громадян в державному управлінні через вільний доступ до заняття посад державної служби.

Отже, основною відмінністю системи заслуг від системи видобутку є спеціальні вимоги якості державного службовця, його кваліфікація в галузі державного управління. При системі видобутку кваліфікація державного службовця теж привертає увагу для керівника держави, однак, не вона є визначальним критерієм; більш важливим у цьому випадку критерієм є можливість керівника здійснювати реальний контроль над такою особою.

Як зазначає О.Дьомін, історично система здобичі виникла першою і застосовується до цих пір, але напрямок історичного прогресу тяжіє все ж до системи заслуг. Починаючи з реформ Маколея у Великобританії (1834 р.) світ поступово перейшов на відкрите, демократичне комплектування кадрів державної служби. Особливо наочно історично неминучий процес переходу від системи здобичі до системи заслуг можна простежити на прикладі розвитку цього процесу в США. Систему здобичі в США запровадив Президент Д. Вашингтон. Він та його наступники призначали на посади державного апарату осіб, яким вважали себе зобов'язаними власним успіхом на виборах. У 1883 р. був прийнятий закон Пендлтона, який реформував усю систему комплектування кадрів держави і який, по суті, діє до цих пір. Він відкинув систему здобичі, а на її місце запропонував систему заслуг.

Однак і до теперішнього часу в світі, мабуть, немає держави, яка застосовувала б тільки один із зазначених способів – система здобичі або система заслуг. На практиці застосовуються обидва способи, а відмінність полягає лише у їхньому співвідношенні.

Таким чином, систему здобичі та систему заслуг називають основними загальновизнаними способами комплектування кадрів, і як наслідок, базовими системами (моделями) державної служби.

Іншим критерієм для типізації є джерела комплектування кадрів державної служби. У тому випадку, якщо незалежно від посади використовуються і зовнішні, і внутрішні джерела, мова йде про відкриту систему державній службі. Якщо для наймолодших посад вдаються до зовнішніх джерел комплектування, а для інших – тільки до внутрішніх, – говорять про закриті системи.

Основними рисами закритої державної служби є:

- ієрархічна "пірамідальна" організація системи державної служби з чіткою, нормативно встановленою компетенцією кожного рівня держслужби і твердо закріпленими принципами посадової субординації ;
- здійснення всієї внутрішньоорганізаційної діяльності на основі формальних, нормативно закріплених процедур;
- високий соціальний статус держслужбовця, велике значення репутаційних механізмів і норм професійної етики ;
- система гарантій правової і соціальної захищеності службовця (у тому числі ускладненої процедури його звільнення);
- залежність кар'єрного росту, заробітної плати і пільг від стажу служби і посади.

Особлива увага приділяється підготовці державних службовців, які в елітних навчальних закладах отримують не вузькоспеціальну технічну освіту, а широку загальну підготовку. Відсутня фрагментація, концентрація на якійсь вузькій сфері діяльності, переважають навчальні дисципліни, у предметі яких відбуваються швидкі зміни, – інформаційні технології, економіка, соціальний захист, оргпитання, право тощо. Так, в Японії це – Токійський університет, випускники якого переважають на найвищих рівнях державної служби. У Європі найкраще представлена французька система підготовки державних службовців (Національна школа управління, яка має найвищий статус серед вузів країни).

Г.Райт кваліфікує європейську систему державної служби як закриту, що ґрунтується на класовій і соціальній основі та характеризує її так: державна служба поділена у суспільстві в залежності від освітніх рівнів на три головні класи (вищий, середній, нижчий); існують певні обмеження мобільності держслужбовців у структурі держслужби; еліта на вищих рівнях держслужби має високий престиж і статус; політична нейтральність, соціальна захищеність і впевненість у роботі; досвід і рівень кваліфікації як основа для підвищення; звичним є суворий кодекс поведінки та моралі [11, с. 71-72]. При цьому державна служба Великої Британії – відкрита система, але серед вищих рівнів державних службовців переважають випускники оксфордського і кембріджського університетів [2, с. 39].

Типовим представником відкритої системи держслужби є США, в якій відсутні елітні спеціалізовані заклади з підготовки керівників державної служби. Навчання здійснюється в університетах, школах і коледжах при них. Завдяки порівняно вільному вступу до університетів, державна служба у США мобільніша, ніж у Європі й дає можливість зайняти будь-який рівень службової ієрархії відповідно до кваліфікації претендента.

В.Малиновський серед основних рис відкритої моделі називає менш виражений, ніж у закритих системах, класовий і соціальний характер державної служби, значно спрощений вступ на державну службу, де застосовується гнучка практика найму на роботу: практикуються специфічні іспити для конкретної посади, замість загальних конкурсних, як у закритих системах [7, с. 431].

Для відкритої системи державної служби також характерно надання повноважень, необхідних для виконання управлінських функцій; впевненість у державних службовцях, які її здійснюють; застосування методик оцінки показників діяльності; система заслуг як критерій для підвищення по службі; можливість звільнення за недостатні показники діяльності [11, с. 74]. Зрештою, прийняття адміністративних рішень з максимальним урахуванням всієї сукупності факторів, виходячи з поточної ситуації, а не з приписів правових норм, слабке нормативно-правове регулювання службових відносин багато в чому зумовлено пануванням системи загального права з особливою роллю прецеденту.

Науковці зауважують, що закриті і відкриті системи не виключають одна одну. Коли висококваліфіковані кадри в дефіциті, кращими вважаються елітарні сис-

теми як більш виборчі. Відкриті системи спираються на гнучкіший, децентралізований підхід до комплектування персоналу.

Прихильники ще одного підходу, аналізуючи організаційно-правову структуру державної служби та її адміністративно-правову регламентацію, пропонують наступну типологію:

1 . Романо-германська модель (кар'єрна).

Характеризується тенденцією до кодифікації норм, прагненням до простоти і точності. Державну службу романо-германських країн можна віднести до "кар'єрного" типу, що характеризується детальною розробкою нормативно-правових актів, докладною регламентацією повсякденної діяльності чиновників, функціонуванням державної служби за принципом ієрархічності, кастовості і вірнопідданості державі [10].

"Кар'єрна" модель реалізується в таких країнах як Франція, Німеччина та Японія. Основна її риса – орієнтація на "закритість" кар'єри і нематеріальні пільги і гарантії на державній службі (соціальний захист державних службовців, пенсійні гарантії, стабільність статусу). Вступ на державну службу відбувається на основі конкурсного іспиту за принципом рівності всіх кандидатів. Обов'язковими умовами при вступі є наявність базової освіти та спеціальне попереднє навчання. Заробітна плата визначається фіксованою сіткою оплати праці та законодавчо затвердженими окладами. Рівень оплати залежить від посади, стажу та рангу державного службовця. Певним недоліком такої моделі є відсутність можливості міжвідомчої мобільності чиновників, що стало однією з найбільш гострих проблем кар'єрних моделей.

2. Англосаксонська модель (позиційна).

Основною моделлю для багатьох країн даної адміністративно-правової традиції є англійське право. Англосаксонська система державного управління є альтернативою ієрархічній кар'єрній романо-германській моделі та орієнтується переважно на індивідуальні рішення, загальні положення є похідними від особистісних. Так, у Великобританії питання державної служби регулюються не законами, а нормативно-правовими актами, прийнятими за ініціативою уряду. Державна служба США ґрунтується на базовому конституційному принципі самоуправління "вільних людей на вільній землі".

Важливою характеристикою моделі є акцент на концепцію Нового державного менеджменту (New public management) і систему оцінки якості та результативності роботи.

Вступ на державну службу здійснюється на підставі письмового іспиту у загальному порядку. У той же час англо-саксонська система просування по службі відрізняється жорсткістю на всіх рівнях. Вся система прийому, навчання та просування по службі організована так, щоб створити тип професійного управлінця, адміністратора широкого профілю (дженераліста).

Оплата праці залежить від тарифної сітки і диференціації за результатами роботи. Крім того, в цих країнах створена гнучка система премій і бонусів, заснованих на методиках оцінки державних органів та персоналу. Просування по службових сходах для більшості чиновників проводиться згідно принципам системи заслуг – відбору найкращих кандидатів на підвищення в посаді на конкурсних іспитах, а також на основі щорічної оцінки їх службової діяльності.

3. Державна служба країн ісламської орієнтації.

Державна служба та ісламське право є невід'ємною частиною ісламської релігії. Ісламська державна служба входить до системи конфесійних державних служб. Основним законодавчим джерелом "ісламської моделі" є Шаріат, який розглядається не тільки як збірник божественних встановлень, але і як один з регуляторів службової поведінки. Основна характеристика регулювання діяльності чиновників у цій системі – орієнтація на визначення обов'язків службовців-віруючих.

І хоча ісламське право багато в чому носить "архаїчний" характер, дослідники все частіше говорять про його здатність гнучко адаптуватися до моральної еволюції і технічного прогресу і конкретних управлінських ситуаціях.

4. Трудова модель.

Трудова модель державної служби займає особливе місце серед інших адміністративно-правових систем. Державна служба цих країн (КНР, Куба і т.д.) ґрунтується на принципах партійності, номенклатури, адміністративної ієрархії і централізму. Діяльність чиновників регламентована партійними рішеннями, а адміністративна діяльність носить дещо підлеглий, в порівнянні з партійною діяльністю, характер. Державна служба в багатьох випадках прирівнюється до загальної трудової діяльності. Таким чином, відбувається ототожнення правового становища державних службовців і службовців (осіб найманої праці).

Крім того, на тлі політичних та економічних успіхів країн Азіатсько- Тихоокеанського регіону, виділяються ще дві моделі державної служби:

- Східно-азіатська модель (елітна);
- "Корпоративна" модель державної служби.

Основною характерною особливістю "елітної" моделі вважається орієнтація на високу матеріальну мотивацію. При вступі на державну службу діє система конкурсного відбору. При відборі кандидатів на державну службу акцент робиться на роботу з кадровим резервом через виявлення перспективних учнів, заохочення їх навчання, надання стипендій для вступу до університетів і напрямок найбільш здібних для навчання за кордон.

При прийнятті рішень про кар'єрне зростання державного службовця основним критерієм є ефективність роботи, а не стаж. При нарахуванні зарплати застосовуються ринкові методи. Зарплата відповідає рангу державног службовця і обчислюється згідно з формулою, прив'язаною до середньої зарплати в приватному секторі. Розмір зарплати також залежить від того, наскільки добре працює економіка країни.

Східно-азіатська модель відзначена наступними основними характеристиками:

- сформовано сильну державу з ефективним державним апаратом;
- державна служба перебуває під постійним контролем громадськості, а також вважається почесною і престижною, так як стабільна і добре оплачується;
- державний службовець, його знання, трудові навички та мотивація трудової поведінки – вирішальний фактор, що визначає якість і рівень управлінської діяльності;
- зарплата державного службовця переглядається щороку і складається з базового окладу, надбавки за професіоналізм і надбавки, що враховує економічний стан країни.

Для корпоративної моделі вступ на державну службу є результатом жорсткого конкурсного відбору за принципом "правильна людина на вакансію". Особливістю даної моделі в Новій Зеландії є контрактна система трудових відносин з державними службовцями. При вступі на службу практично немає таких понять, як "ліміт штатної чисельності" і "реєстр посад". Перший керівник державного органу сам має право вирішувати, скільки потрібно працівників для досягнення поставленої мети (проектна система роботи).

Характерними особливостями "корпоративної" моделі можна вважати:

- повну орієнтацію на ринок праці;
- відмова від чіткого визначення штатної чисельності держслужбовців;
- впровадження принципів корпоративного управління.

Вище зазначалось також про зв'язок організації державної служби з державним устроєм, який дозволяє виділити державну службу у федеративних та унітарних державах. На підставі класифікації двох видів державної служби можна виділити кілька основних моделей державної служби, що існують у сучасних зарубіжних країнах: централізована і децентралізована.

Централізована модель державної служби відзначається жорсткою організаційною структурою управління та урядовим органом із широкими повноваженнями, що передбачає наявність єдиної системи та форми оплати праці для всіх державних органів, а також координацію організації праці і кадрового забезпечення.

Децентралізована модель державної служби характеризується розосередженістю організаційної структури державної служби, повною відсутністю чи суттєвим звуженням повноважень спеціального уповноваженого органу, делегуванням широких кадрових повноважень всім міністерствам, відомствам та іншим державним органам.

Вітчизняні науковці зазначають відносні переваги і недоліки кожної моделі. Зокрема, для централізованої моделі перевагою є системність і послідовність у прийнятті державних рішень, цілісність і комплексність розвитку державної служби; недоліками – консерватизм, відірваність широких повноважень центрального органу від відповідальності за фактично виконану роботу на місцях. Перевагами децентралізованої моделі є гнучкість, динамічність у прийнятті рішень, чіткий зв'язок між повноваженнями керівників державних органів у частині кадрового забезпечення та відповідальністю за результатами роботи державних службовців; недоліками – відсутність системності в організації і розвитку державної служби, високий рівень конфліктності [8, с. 18-219].

Західні дослідники комбінують критерії типологізації моделей державної служби і називають:

централізовану закриту модель, реалізовану в унітарній державі (Франція);

децентралізована закриту модель, реалізовану в федеративній державі (Німеччина);

децентралізовану відкриту модель, реалізовану в унітарній державі (Великобританія);

децентралізовану відкриту модель, реалізовану в федеративній державі (США).

Теорія державної служби використовує й інші підходи типологізації моделей державної служби. Критерій, взятий С.Ейзенштадтом, розглядає державну службу в тріаді "влада-державна служба – суспільство":

Традиційна модель державної служби, для якої характерна "служба, орієнтована на владу". Характеризується безправ'ям службовця перед політичною владою; відсутністю якої б то не було корпоративності, внутрішньої автономії, гарантій кар'єри; чиновник виступає в якості особистого слуги правителів і держави. Цю модель характеризує повне злиття державної служби з політикою.

Модернізаційна модель державної служби, в основі якої лежить "служба, орієнтована на суспільство". Характеризується правовою та соціальною захищеністю державних службовців, їх автономною від політичної влади організацією (що гарантує своєчасне просування по службі), розвиненістю корпоративного духу; незалежність від політики поєднується з підпорядкованістю уряду (у тому числі і за допомогою контролю за бюджетом державних установ) демократичним контролем "знизу".

Транзиторна модель державної служби, відмітною ознакою якої є "служба, орієнтована на саму себе". Характеризується політико-правовою безконтрольністю чиновника, який вийшов з-під нагляду авторитарної держави, але ще не контролюється сильним громадянським суспільством і демократичною державою; вищі посадові особи діють у своїх особистих інтересах; рекрутування носить сімейний характер, державна служба розглядається як синекура; в управлінні домінують формалізм і чиновницький ритуал [5, с. 15].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Як бачимо, аналіз моделей державної служби багато в чому умовний, проте для теорії державної служби виокремлення таких моделей має важливе інструментальне значення, оскільки дозволяє класифікувати існуючі варіанти державної служби, представити їх у схематичному вигляді для того, щоб глибше дослідити природу і зміст цього інституту.

Список використаних джерел

1. Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник для вузов. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА . М), 2000. – 640 с.
2. Грицяк І.А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади [текст] / І.А. грицяк : [монографія]. – к.: "К.І.С.", 2006. – 398 с.
3. Демин А. А. Государственная служба в РФ : учебник для магистров / А. А. Демин. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : ИздательствоЮрайт ; ИД Юрайт, 2012. – 391 с.
4. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник / С.В.Ківалов, Л.Р. Біла. – Вид. друге, перероб. і доп. – Одеса: Юридична література, 2002. – 312 с.
5. Комаровский В. С. Государственная Служба и средства массовой информации (Курс лекций) / В.С. Комаровский. – Воронеж. Издательство Воронежского Государственного Университета, 2003. – 114 с.
6. Курс адміністративного права України*:* підручник / за заг. ред. Коваленка В.В. – НАВС, 2012. – 808 с.
7. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: Навч. посіб. \ В.Я. Малиновський. – К., 2003. – 160 с.
8. Неліпа Д.В. Організаційно-правові засади державної служби в Україні [Текст] : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Д. В. Неліпа ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 367 с**.**
9. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. – М.: Статут, 1999. – 529 с.
10. Оболенський О.Ю. Державна служба: Навч. Посібник / О.Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.
11. Райт Г. Державне управління / Г. Райт/ пер. з англ. [текст]. – К.: Основи, 1994. – 191 с.

Надійшла до редколегії 14.08.14

А.В. Мамчур, канд. полит. наук, асист.
КНУТШ, Киев

ВИДЫ И МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Исследованы основные виды государственной службы и критерии для их классификации, а также проанализированы характерные черты теоретических моделей государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, виды государственной службы, модели государственной службы.

A. Mamchur, candidate of political sciences, assistant professor
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

TYPES AND MODELS OF PUBLIC SERVICE

The main types of public service and the criteria for classification and analysis of the characteristics of theoretical models of public service.

Keywords: public service, civil service types, models of public service.

УДК 16:141.1:330.133

Т.В. Мотренко, д-р філос. наук, проф., чл.-кор. НАПН України

ДО ПИТАННЯ ПРО ЛОГІКУ РОЗГОРТАННЯ ФОРМИ ВАРТОСТІ (ЛОГІКА ГЕГЕЛЯ І ЛОГІКА "КАПІТАЛУ" К.МАРКСА)

На прикладі розгортання вартісного відношення аналізуються п'ять основних ступенів розвитку – ступені невизначеного, визначеного, наявного, реального і дійсного буття, які відповідно відображають: 1) становлення нового як такого (як єдності буття і небуття); 2) буття нового, яке завершило своє становлення, в нерозчленованій єдності зі старим, яке породило його; 3) наявне буття нового на основі старого; 4) його існування на власній основі, але в умовах, які дісталися від старого; 5) функціонування нового як самодостатньої, здатної до саморозвитку субстанції. Обгрунтовується теза, що логіка Гегеля і логіка "Капіталу" Маркса є крайнощі, які однобічно відображають дійсність.

Ключові слова: діалектична логіка, логіка Гегеля, логіка "Капіталу" Маркса, основні ступені розвитку, невизначене буття, визначене буття, наявне буття, реальне буття, дійсне буття.

Гегелівська логіка, як відомо, є одним із найважливіших джерел марксистської філософії, зокрема її діалектики. Причому в рамках самої марксистсько-ленінської філософії ця теза тлумачиться таким чином, нібито діалектика Гегеля, через ідеалізм її творця, була частковою, абстрактною, однобічною, часто-густо доповнювалась метафізичними рішеннями, тоді як марксистська діалектика, навпаки, є конкретною, всебічною, всезагальною – одним словом, є вищою історичною формою діалектики.

Що ж, доля істини в цьому є. Оскільки теоретична система марксистської філософії сформувалась на півстоліття пізніше, ніж гегелівська, то, ясна річ, вона мала можливість опертися на більш потужний і теоретично вивірений матеріал суспільних і природничих наук, а отже, отримати більш конкретні і вагомі результати. Однак при цьому із поля зору випала вельми важлива обставина. Концентрація уваги на досягненнях конкретних, так званих "часткових", "позитивних" наук (за словами Маркса, переключення інтересу зі "справи логіки" на "логіку справи") таїть у собі небезпеку емпіризму, який, в міру його розвитку, врешті-решт породжує позитивізм, а то й суб'єктивний ідеалізм. Так воно і сталося. Досить згадати відоме твердження Енгельса, що такі поняття, як матерія і рух, як і всі інші загальні поняття філософії, суть не більш як скорочення, якими охоплюється уся маса їх окремих форм і різновидів. Інакше кажучи, тут фактично стверджується, що філософія являє собою набір узагальнених положень "позитивних" наук. Звідси стає зрозумілим, де бере початок Енгельсове судження, що за філософією врешті-решт залишиться тільки "царство чистої думки", а решта її змісту перейде у сферу компетенції вищезгаданих "позитивних" наук. Під цим кутом зору по-іншому виглядає і ленінське твердження, що діалектика є перш за все теорія пізнання (а не теорія розвитку як об'єктивного процесу) і що в цьому – суть справи. Як виявляється, ось звідки виростає сучасний гносеологізм – точка зору, згідно з якою система категорій діалектики виражає лише послідовність ступенів пізнання і в жодному разі – не їх послідовність як ступенів розвитку самих речей.

Отже, ми маємо всі підстави стверджувати, що діалектика марксизму-ленінізму є такою ж однобічною, як і гегелівська. Точніше, ці різновиди діалектики суть *крайност*і, кожна з них в чомусь переважає іншу, а в чомусь їй поступається, тобто істина знаходиться десь посередині, між ними, і її пошук буде зводитись до синтезу раціонального змісту їх обох. Інакше кажучи, марксизм-ленінізм явно переоцінив історичне місце і роль власної діалектики: вища її форма – ще попереду.

Під кутом зору сказаного особливого значення набуває логіка Марксового "Капіталу". З одного боку, він несе в собі відбиток однобічності усієї марксистсько-ленінської філософії як такої (детальніше про це див. нашу роботу: 1). З другого боку, чітке слідування логіці саморозвитку вартісного відношення дало змогу К.Марксу значною мірою (причому, скоріш всього, непомітно для самого себе) обійти, навіть здолати цю однобічність. Як наслідок, для більшості дослідників діалектичної логіки Марксів "Капітал" виявився "міцним горішком" не тільки в силу його складності, а й через його іманентну суперечливість. Йдеться про те, що чітке, послідовне проведення логіки розгортання вартісного відношення врешті-решт веде до заперечення низки основоположень "Комуністичного маніфесту" і низки інших принципів марксистсько-ленінської філософської доктрини. Цим певною мірою можна пояснити той факт, що в радянські часи діалектична логіка марксизму-ленінізму вибудовувалась, головним чином, на базі популярних (а отже, дещо примітивізованих) праць Енгельса і Леніна і в жодному разі – як логіка "Капіталу" (звідси вряди-годи брались лише окремі цитати та інші ілюстративні матеріали).

Тому-то по суті єдиний із радянських філософів, який взяв на себе сміливість проаналізувати діалектику "Капіталу" як логіку розгортання вартісного відношення і суспільного розвитку взагалі, виявився, так би мовити, "не зовсім зручним" для панівної філософської еліти СРСР. Ми маємо на увазі Е.В.Ільєнкова, автора відомих робіт, присвячених логіці "Капіталу". До речі, у п'ятитомній "Філософській енциклопедії", де широко представлені усі наші і не наші "великі і щирі марксисти-ленінці" і де виділено окремі статті для сотень "провладних мислителів", не знайшлося місця для цього вельми глибокого і блискучого філософа, книги якого актуальні і понині.

Втім, це матеріал для окремого дослідження. Тут же відзначимо, що в силу вище означених особливостей Марксового аналізу форми вартості і логіки її розгортання вона виявляється вельми плідною для розкриття діалектики розвитку як об'єктивного процесу. Посилаючись на низку наших робіт, які стосуються названої проблематики [1], відзначимо, що згідно з логікою розгортання вартісного відношення всяке нове проходить п'ять основних ступенів (щаблів, сходинок) розвитку, які ми, користуючись гегелівською термінологією, будемо називати ступенями невизначеного, визначеного, наявного, реального і дійсного буття, які відповідно відображають: 1) становлення нового як такого; 2) буття нового, яке завершило своє становлення, в нерозчленованій єдності зі старим, яке породило його; 3) наявне буття нового на основі старого; 4) його існування на власній основі, але в умовах, які дісталися від старого; 5) функціонування нового як самодостатньої, здатної до саморозвитку субстанції. Розглянемо ці ступені, ілюструючи сказане на прикладі розгортання вартісного відношення.

1. Ступінь невизначеного буття – перший щабель розвитку предмета (точніше, *нового* в предметі; втім, тут і далі, крім тих випадків, коли це спеціально обумовлено, під предметом ми будемо мати на увазі нове в предметі). Розвиток всякого предмета починається з його становлення. На цьому етапі про предмет можна

© Мотренко Т.В., 2014

сказати, що він вже є, бо він вже стає (перебуває в стані становлення), і, разом з тим, – що його ще немає, бо він тільки-но стає, тобто ще не завершив свого становлення. Це суперечливе становище предмета Гегель термінологічно позначив як єдність буття і ніщо: всяке нове на стадії становлення, оскільки воно вже є, безумовно має якесь буття; оскільки ж воно ще не виникло, а тільки виникає, то вона дорівнює ніщо. Оскільки в момент становлення нове одночасно є і його ще немає, то його буття виявляється *невизначеним*.

Тут слід звернути увагу на одну з вельми поширених інсинуацій щодо гегелівської категорії ніщо, зокрема, щодо його тверджень про буття, яке дорівнює ніщо – інсинуацій, якими сповна "збагатилася" наша філософія, починаючи з класиків марксизму і аж до новітніх філософів: мовляв, таким чином Гегель спробував теоретично обґрунтувати суто ідеалістичну, креаціоністську тезу про творення світу з нічого, а тому всякий матеріаліст повинен категорично і безумовно її відкидати. У цьому зв'язку слід чітко і однозначно мати на увазі наступне: ні тут, ні у Гегеля теза про буття, яке тотожне ніщо, не означає нічого іншого, крім того факту, що в момент свого становлення нове в предметі дорівнює (і разом з тим – не дорівнює) ніщо. Ні про яке виникненні буття з ніщо ні у нас, ні у Гегеля мова не йде; тим більше Гегель і в думках не мав тлумачити ніщо як той "субстрат", ті "цеглини" або якусь "глину", з яких складається, "ліпиться", формується предмет на етапі його становлення. Коли Гегель стверджує, що чисте буття переходить в ніщо, а ніщо – в буття, то він має на увазі виключно те і тільки те, що якщо ми починаємо мислити чисте буття, то воно тут же *логічно* переходить в ніщо, а якщо ми починаємо мислити чисте ніщо, то воно негайно, причому знову-таки суто логічно (тобто в думці, а не десь наяву), переходить в буття, бо вони (чисте буття і чисте ніщо) тотожні в тому і тільки в тому сенсі, що чисте буття є така ж відсутність будь-яких визначень, як і ніщо (причому Гегель додає, що, з іншого боку, вони не тотожні, більш того – є абсолютно протилежними за своїм значенням). Слід зазначити, що Гегель це багато разів повторює і роз'яснює (мабуть, і в ті часи, як і в нинішні, було чимало "мислителів", до яких ця діалектична премудрість доходила "зі скрипом"), – треба лише уважніше вчитатися в нього.

Отже, тут треба чітко розрізняти два положення: 1) нове виникає зі старого, яке, звичайно ж, не являє собою ніщо і не дорівнює йому; 2) нове на стадії становлення дорівнює ніщо (бо воно ще не встигло виникнути) і не дорівнює йому (бо воно вже виникає, перебуває на стадії виникнення). Тільки в такому значенні, тобто як одна з характеристик нового, яке перебуває в стані становлення, фігурує категорія ніщо і у нас, і у Гегеля. Трактувати ж вищезгадане гегелівське положення як твердження про створення речей з нічого – це, в даному разі, не що інше, як очевидне безглуздя, що свідчить про цілковите нерозуміння основніх звсад діалектики. Гегель ніколи подібного не стверджував, – йому цю нісенітницю приписали "дуже послідовні" матеріалісти, які, як згодом простодушно вибовкав поет, "діалектику вивчали не за Гегелем".

Ступенем невизначеного буття вартості буде фаза виробництва товару. Оскільки вартість є уречевлена абстрактна праця, "кристал матеріалізованої праці", то сам акт упредметнення праці, тобто безпосереднє виробництво товару, являтиме також е щабель становлення вартості як такої. Тут вартість вже є, бо вона вже виробляється, і разом з тим її ще немає, бо вона тільки-но виробляється, але її виробництво ще не завершилось. Оскільки вона вже є і, одночасно, її немає ще, то її буття на цій стадії є невизначеним.

Сказане має той об'єктивний сенс, що вже з самої першої миті виробництва товару відбувається вкладення, уречевлення праці, тобто твориться вартість. Отже, як матеріалізована праця, вона з'являється вже в першу мить трудового акту. Але, з іншого боку, товар має вартість тільки як готовий товар. Бо тільки тоді він набуває споживчу вартість, а значить, може бути проданий або обмінений на інший, тобто виявляється товаром і носієм вартості; інакше кажучи, вартість "з'являється" в товарі із завершенням акту його виробництва. Тому-то у фазі виробництва (становлення вартості) вона одночасно є і її немає, і обидві ці характеристики суть абстрактно односторонні моменти її невизначеного буття, так само як чисте буття і ніщо суть абстрактні характеристики всякого становлення.

2. Визначене буття складає другий ступінь розвитку предмета. Завершивши своє становлення, нове в предметі отримує визначеність, тобто відмежовується від старого. Визначеність і границя (межа) – дві основні категорії, що характеризують предмет на цій стадії розвитку. Найважливішою особливістю нового тут є прихована форма його буття. Оскільки воно виникло в надрах старого, то спочатку воно, не зливаючись з ним, разом з тим, образно кажучи, розчинено в ньому, утворює з ним своєрідне подвійне буття. Таке злиття нового зі старим і, одночасно, їх розмежування становить основну суперечність даного ступеня розвитку (аналогічно як одночасне буття і небуття нового було основною суперечністю на стадії становлення). Воно й становить головну трудність в осягненні даного ступеня і розвитку предмета. Образно кажучи, тут, на ступені визначеного буття, нове ще настільки слабеньке, кволе, що саме по собі не може існувати, а здатне функціонувати лише в безпосередній єдності зі старим, яке його породило і продовжує всіляко (не зовнішньо, а "зсередини") плекати його. Само нове тут ще жодним чином зовні не виявляється.

Щаблем визначеного буття вартості буде етап від появи готового товару до його вступу в обмін. Вартість тут вже є чимось певним, визначеним (вона об'єктивно визначена самим актом виробництва товару, в ході якого було витрачено певну кількість праці) і складає ту атрибутивну рису (межу), яка відрізняє ("відмежовує") товар від нетовару. Однак сама по собі вартість тут ще ніяк не виражена: вона прихована в товарі, "відгороджена" від світу споживною вартістю товару. Як пише Маркс, вартість товарів "тим відрізняється від вдовиці Куіклі, що не знаєш, як за неї взятися. У пряму протилежність чуттєво грубій предметності товарних тіл, у вартість ... не входить жодного атома речовини природи. Ви можете обмацувати і розглядати кожний окремий товар, робити з ним що вам завгодно, він як вартість ... залишається невловимим". В жодний мікроскоп вартість товару не помітиш, навіть якщо на прив'язаній до нього етикетці означена астрономічна ціна, і жодні "порухи" всередині товару не виявляють вартість як таку, яка перебуває в ньому.

3. Для третього ступеню розвитку предмета – ступеню наявного буття – характерно те, що тут нове отримує зовнішнє (по відношенню до старого) вираження, проте продовжує перебувати на його (старого) підставах, не маючи поки своїх власних. Тому воно утворює синкретичну (нерозчленовану) єдність зі старим. Основними категоріями на даному ступені суть якість, кількість і міра.

Специфіка названого ступеню розвитку добре проглядається на прикладі вартісного відношення. Своє наявне буття вартість виявляє в акті безгрошового обміну товарів. Тут вартість безпосередньо демонструє

свою відмінність від натурального тіла свого носія (від споживної вартості), хоча не знаходить ще власної форми вираження, відмінної від натурального тіла товару-еквівалента. Ця форма вираження вартості і натуральне тіло еквівалента складають синкретичну єдність. Інакше кажучи, тут сама вартість виявила своє буття, відмінне від буття споживної вартості, свою наявність у товарі, хоча не стала ще окремою, самостійною.

Як відомо, безгрошовий обмін товарів дає три форми вартості – просту, повну (розгорнуту) і загальну, які суть форми зовнішнього вираження вартості У випадковому обміні товару на товар (проста форма вартості: 20 аршин полотна = 1 сюртуку) вартість має форму простої обмінюваності; тут полотно постає як щось сюртукоподібне, а його вартість – як "сюртучність", тобто як чиста *якість* товару-еквівалента.

При повній, або розгорнутій, формі вартості (полотно обмінюється на сюртук, залізо, каву і т.д.) вартість товару демонструє свою байдужість до всякої особливої форми споживної вартості, в якій вона проявляється. Інакше кажучи, оскільки вартість полотна не може мати форму сюртука, кави і т.д. одночасно, то стає очевидним, що натуральна форма товару дає лише матеріал для вираження вартості, а сама вартість тут виражається в певній пропорції, в якій товари обмінюються між собою, тобто у вигляді *кількості*.

Нарешті, загальна форма вартості (коли один товар протиставляється всім іншим як масштаб для вимірювання їх вартості) дає *міру* вартості.

На те, що логічним еквівалентом означених форм вартості виступають категорії *якість, кількість і міра*, слід звернути особливу увагу, оскільки практично всі інтерпретатори логіки "Капіталу" вбачають тут що завгодно (необхідність і випадковість, одиничне, особливе і загальне, форми сутності і т.п.), тільки не названі три основних категорії наявного буття.

4. Четверту сходинку розвитку становить реальне буття (існування). Тут нове набуває власних підстав. Як говорилося, на попередньому щаблі розвитку нове в предметі вже знайшло зовнішнє вираження, однак, не маючи власних підстав (тобто функціонуючи на підставах старого), воно синкретично зливалося з ним. Тому, виробивши власні підстави, нове долає згаданий синкретизм, стає відносно самостійним, тобто постає вже як окремий предмет – як річ, що володіє власними властивостями і тому отримує здатність вступати у певні відносини з іншими речами. Однак нове тут все ще продовжує залишатися в умовах, які дісталися йому від старого. Ці умови утворюють те середовище, яке його оточує і з яким воно (нове) змушене рахуватися, підкорятися йому, перебуваючи, таким чином, в непрямій залежності від старого.

Відповідно і вартість, прийнявши грошову форму (в результаті роздвоєння товару на товар і гроші) набуває реального буття. Гроші – це сама вартість, яка прийняла форму речі (форму грошового товару, золота), а значить уже існує реально (від лат. realis – речовий), як зовнішня річ з її специфічними властивостями і відносинами.

З появою грошей обмін товарів здійснюється вже на власних (для товарного світу) підставах. Адекватне розуміння даної обставини дуже важливе, тому зупинимося на ньому детальніше. Безгрошовий обмін товарів містить в собі протиріччя, що виникає з двоїстої природи товару як єдності споживної вартості і вартості. Всякий товар володіє споживною вартістю, але не для товаровласника (інакше він не виніс би його на ринок), а для покупця. Товаровласника цікавить тільки вартість товару. А оскільки обмін товарів може відбутися тільки за їх вартістю, то це неминуче породжує протиріччя, яке Маркс виявляє і формулює таким чином: "Всі товари суть неспоживні вартості для своїх власників і споживні вартості для своїх невласників. Отже, вони повинні постійно переміщатися з рук в руки. Але цей перехід з рук в руки складає їх обмін, а в обміні вони ставляться один до одного як вартості і реалізуються як вартості. Отже, товари повинні реалізуватися як вартості, перш ніж вони отримають можливість реалізуватися як споживні вартості.

З іншого боку, перш ніж товари зможуть реалізуватися як вартості, вони повинні довести наявність своєї споживної вартості, тому що витрачена на них праця йде в рахунок лише остільки, оскільки вона затрачена у формі, корисній для інших" [3, с. 95].

Іншими словами, безгрошовий обмін наштовхується на неможливість дотриматись двох взаємовиключних вимог: щоб проявити свою споживну вартість, товар спочатку повинен бути реалізований за вартістю, але реалізуватися за вартістю він може, лише довівши попередньо наявність своєї споживної вартості…

Важливо підкреслити, що дане протиріччя відображає реальні, практичні труднощі безгрошового обміну товарів. "Зауважимо тільки, що ці протиріччя, – пише Енгельс з даного приводу, – мають не тільки абстрактний, теоретичний інтерес, але одночасно відображають ті труднощі, які виникають з природи безпосереднього обмінного відношення, з простої обмінної торгівлі, відображають ті неможливості, на які неминуче наштовхується ця перша груба форма обміну. Вирішення цих неможливостей полягає в тому, що властивість представляти мінову вартість усіх інших товарів переноситься на спеціальний товар – гроші" [4, с. 499]. Інакше кажучи, якби агенти простого обміну користувалися тільки тими можливостями, які містить в собі простий товарний обмін, то останній взагалі не зміг би відбутися, бо за допомогою засобів, що надаються простим обміном, дійсно не можна дотриматись двох вищезгаданих взаємовиключних вимог: перш ніж реалізуватися за вартості, товар повинен довести наявність певної споживної вартості, а проявити її (і тим самим довести її наявність) він може тільки після реалізації товару за вартістю. Це – справжній глухий кут, якщо дану ситуацію розглядати, підкреслюємо, з точки зору внутрішніх можливостей простого обміну товарів. Отже, простий товарний обмін не містить у собі внутрішніх, власних підстав для свого здійснення .

Проте він здійснювався. "У цьому скрутному становищі, – пише Маркс, – наші товаровласники міркують як Фауст: "Спочатку була справа". І вони вже робили справу, перш ніж почали міркувати. Закони товарної природи проявляються в природному інстинкті товаровласників".Отже, товаровласники, здійснюючи обмін, керувалися підставами, які з умов простого обміну не витікали, тобто простий обмін товарів проводився на зовнішніх для нього підставах, був позбавлений власних, внутрішніх підстав. Виникнення грошей знімає ці труднощі. Будучи мірою вартості, гроші опосередковують обмін товарів, "розривають" його на два відносно самостійних ланки (товар – гроші, гроші – товар) і, як наслідок, вони стають іманентним (породженим самим обміном) посередником, підставою обміну товарів. Вартісне відношення в результаті цього вступило в нову стадію, яка є ступенем реального буття вартості.

5. Нарешті, п'ятий щабель розвитку предмета становить дійсне (субстанціальне) буття. Як ми бачили, на попередньому ступені розвитку нове вже стало самостійним, проте ще залежить від умов, які дісталися від старого. Тому наступний крок у розвитку предмета зво-

диться до того, що він підпорядковує собі згадані умови або, точніше, він сам починає продукувати необхідні умови свого буття. Старе тут долається повністю: те, що дісталося від старого, вже повністю асимільоване і перетворене новим, перетворене завдяки його власній життєдіяльності. Інакше кажучи, тут причини та умови буття предмета відтворюються самим предметом, суть наслідки його власного функціонування. Це – щабель його субстанціального буття. Бо, маючи в своєму розпорядженні власні підстави і умови буття, повністю виробляючи те, що йому потрібно для "нормального" функціонування, предмет перетворюється на субстанцію – самообгрунтовану, самообумовлену, самодостатню, саморухому реальність – реальність, яка здатна до саморозвитку. Нічого іншого, крім реальності, що володіє перерахованими ознаками, поняття субстанції не означає. (Втім, при визначенні субстанції можна обійтися вказівкою на останню з названих ознак – на її здатність до саморозвитку, бо всі інші згадані ознаки діалектично знімаються в ній).

Основними категоріями, які характеризують даний ступінь розвитку, суть причинність, необхідність, форма і зміст, явище і сутність, дійсність.

Проілюструємо сказане на політекономічному матеріалі. Як ми бачили, гроші – це вартість, що отримала форму окремої, зовнішньої речі; саме тому вони ще не є дійсною вартістю. Своє дійсне буття вартість знаходить на наступному ступені свого розвитку – з перетворенням грошей у капітал як самозростаючу вартість, саморухому субстанцію. Тут вартість постає вже не в своїй речової оболонці, а в чистому вигляді – як об'єктивно існуюча "абстракція in actu" [5, с. 51], причому абстракція, яка здійснюється не в мисленні тільки, а в самій реальній життєдіяльності предмета (товару), тобто незалежно від будь-якого мислення. Адже вартість за своєю природою є суспільне відношення, а не річ. А значить, тільки перетворившись на капітал (який являє собою не річ а відношення), вона (вартість) врешті-решт стає сама собою, скидає з себе всі зовнішні, її спотворюючі "одежини" і форми, "повертається до самої себе".

"Якщо в простому обертанні, – пише в цьому зв'язку К. Маркс, – вартість товарів на противагу їх споживної вартості отримувала в кращому випадку самостійну форму грошей, то тут вона раптово виступає як така, що саморозвивається, як саморухома субстанція, для якої товари і гроші суть тільки форми. Більше того, замість того, щоб виражати собою відношення товарів, вона тепер вступає, так би мовити, у приватне відношення до самої себе. Вона відрізняє себе як первісну вартість від себе самої як додаткової вартості, подібно до того як бог отець відрізняється від самого себе як бога сина, хоча вони одного віку і насправді становлять лише одну особу. Бо лише завдяки додатковій вартості в 10 ф. ст. авансовані 100 ф. ст. стають капіталом, і як тільки вони стали ним, як тільки народився син, а через сина і отець, відразу ж знову зникає їх відмінність, і обидва вони єдине суть: 110 фунтів стерлінгів" [3, с. 165 – 166].

Перетворившись на саморухому субстанцію, вартість виявляється не тільки об'єктом (тобто тим, що змінюється), але і суб'єктом (тобто тим, що викликає зміну). "Вартість постійно переходить з однієї форми в іншу, ніколи, однак, не втрачаючись в цьому русі, і перетворюється таким чином у автоматично діючий суб'єкт. Якщо фіксувати окремі форми прояву, які зростаюча вартість поперемінно набуває у своєму життєвому кругообігу, то отримуємо такі визначення: капітал є гроші, капітал є товар. Однак насправді вартість стає тут суб'єктом певного процесу, в якому вона, постійно змінюючи грошову форму на товарну і навпаки, сама змінює свою величину, відштовхує себе як додаткову вартість від себе самої як початкової вартості, самозростає. Бо рух, в якому вона приєднує до себе додаткову вартість, є її власний рух, отже, її зростання є самозростання. Вона отримала магічну здатність творити вартість у силу того, що сама вона є вартість. Вона приносить живих дитинчат або, принаймні, несе золоті яйця" [3, с. 164-165].

Таким чином, тут вартість визначається, по-перше, як власна причина, *причина самої себе*.

По-друге, вона виступає як саморухома реальність, оскільки притаманний їй рух є її власний (а не іззовні запозичений) рух; він властивий їй завдяки її ж таки природі, належить їй, так би мовити, згідно з її поняттям, бо неможливо мислити капітал без руху: тільки в русі він існує як капітал і, втративши останній, він перестає бути капіталом. Отже, вартість як субстанція тут береться в аспекті її власної внутрішньої необхідності. Це, зокрема, виражається в тому, що кругообіг Г – Т – Г' іманентно містить в собі необхідність його подальшого продовження та поновлення. Кругообіг Т – Г – Т, який властивий простому товарно-грошового обігу, "цілком закінчений, як тільки гроші, виручені від продажу одного товару, пішли на купівлю іншого товару" [3, с.160]. І це зрозуміло, оскільки купівля останнього виводить його зі сфери обігу в сферу споживання. Кругообіг тут переривається в тому сенсі, що його завершальний етап безпосередньо не зумовлює необхідність подальшого кругообертання, тобто кінець даного кругообігу не є початком нового кругообігу.

Навпаки, результатом кругообігу Г – Т – Г' виявляються гроші, які самі по собі, як гроші, споживною вартістю не володіють, а тому, щоб реалізувати себе в якості грошей, вони повинні обмінятися на товари, що тягне за собою новий цикл кругообертання. "Закінчуючи рух, гроші утворюють його новий початок. Отже, кінець кожного окремого кругообігу, в якому купівля відбувається заради продажу, вже сам по собі утворює початок нового кругообігу. Просте товарне обертання – продаж заради купівлі – служить засобом для досягнення кінцевої мети, що лежить поза обертанням, – для присвоєння споживних вартостей, для задоволення потреб. Навпаки, обіг грошей як капіталу є самоціллю, оскільки зростання вартості здійснюється лише в межах цього руху, який постійно відновлює себе. Тому рух капіталу не знає меж" [3.с. 162-163].

Таким чином, необхідність постійного поновлення кругообертання криється у самому кругообертанні Г – Т – Г', є для нього власною внутрішньою необхідністю, тоді як при простому товарному обігу вона визначалася факторами, що лежать за межами сфери обігу, а тому була зовнішньою, випадковою для самого вартісного відноення. Необхідність як власна характеристика вартості з'являється тільки в капіталі, а це означає, що вона є атрибутивною характеристикою субстанції, тобто категорією дійсного буття.

По-третє, вартість як субстанція визначається як носій форм, через які вона з необхідністю повинна пройти, щоб здійснити свій рух. Такими формами є товарний, грошовий і, як виявляється в ході подальшого дослідження, також виробничий капітал. Слід підкреслити, що товар і гроші тільки при переході до капіталу набувають статусу форми (тобто способу існування якогось змісту), бо раніше, на попередніх стадіях сходження, вони виступали в іншому статусі – в якості окремих відносно самостійних реальностей, тобто речей зі своїми

властивостями і відношеннями, Тут же, в русі капіталу, їх самостійне існування припиняється, вони зводяться до стану форм саморухомої вартості як якогось іншого, відмінного від них змісту. А це значить, що при логічної реконструкції процесу розгортання вартісного відношення тільки тут вперше з'являється форма (і зміст) як категорії. Раніше (наприклад, при розгляді безгрошового обміну товарів) мова йшла не про форму як логічну категорію, а про спеціальне суто економічне поняття і термін "форма вираження вартості", логічне значення якого відповідно представляли категорії якості, кількості і міри.

По-четверте, капітальна вартість визначається далі як *сутність*. Як зазначалося, у процесі зміни форм капітальна вартість не втрачається; змінюючи свої форми, вона залишається сама собою. І цей "залишок", що так стійко зберігається в ході згаданих перетворень, тобто те, що лишається після вирахування згаданих змін, власне, і є сама сутність. Причому названий "залишок" не є щось тільки уявне: в процесі кругообігу капітальної вартості він набуває самостійності по відношенню до своїх форм, перетворюється в цілком реально існуючу абстракцію, в абстракцію in actu. Ставши такою самостійною реальністю, капітальна вартість – ця реально суща абстракція – починає, образно кажучи, жити власним життям, а ті форми, через які вона з необхідністю проходить, односторонньо реалізуючи себе у кожній з них, набувають статусу проявів (причому односторонніх, часткових проявів) її природи. При логічної реконструкції даного процесу ми отримуємо, таким чином, категорії явища і сутності. Якщо категорія форми характеризувала вартість з боку способу здійснення її життєвого процесу, то категорія явища характеризує її з боку зовнішнього (і однобічного) виявлення вищезгаданої внутрішньої єдності, що залишається і зберігає себе у всіх перетвореннях, тобто сутності. Ясно, що і ці категорії вперше заявляють про себе тільки тут, на стадії субстанціального буття вартості.

По-п'яте, капітальна вартість як субстанція визначає себе як *дійсність*. Такою вона постає як внутрішньо опосередкована (а не безпосередня, яким вона виступала спочатку) єдність сутності та її проявів. У категорії дійсності фіксуються, насамперед, ті зв'язки, які об'єднують, інтегрують сутність і всі необхідні її прояви в єдиний процес, в єдину органічну цілісну систему, яка і забезпечує саморух і самозростання капітальної вартості. Дійсність – це складне, конкретне, внутрішньо розчленоване утворення, в якому і сутність, і явище діалектично знімаються, зводяться до становища моментів.

Важливо підкреслити, що порядок, в якому тут дані основні атрибутивні характеристики субстанції (причинність, необхідність, форма і зміст, сутність і явище, дійсність), є строго фіксованим, оскільки він відображає послідовність їх реальної і логічної детермінації. Рух субстанції не може бути осягнений як її власний необхідний рух, тобто як саморух, якщо вона не усвідомлена як причина самої себе. Форми, яких вона набуває у своєму русі, не можуть бути представлені як її власні форми, якщо попередньо не усвідомлено необхідний характер цього руху, бо якби, припустимо, він був викликаний зовнішніми (а тому – випадковими для субстанції) факторами, то згадані форми виявилися б не її формами, а формами реалізації того зовнішнього фактора, який породив цей рух і ці форми. Далі, кваліфікувати субстанцію як сутність, як те, що не втрачається при зміні форм субстанції, неможливо, якщо попередньо не будуть проаналізовані згадані форми і не з'ясована необхідність їх зміни, яка зумовлена саморухом субстанції. Нарешті, субстанція не може бути представлена як дійсність, якщо попередньо вона не проаналізована з боку сутності і явища.

Резюмуємо сказане. Будь-яке нове проходить п'ять основних сходинок розвитку. Перш за все воно повинно виникнути. Це – етап його становлення (невизначеного буття), оскільки воно тут одночасно є і його ще немає). Далі, виникнувши, нове спершу безпосередньо пов'язане зі старим, з якого і в якому воно відбулося. Воно тут безумовно є, хоча дано прихованим чином, ні в яких зовнішніх діях поки себе не виражає (визначене буття). Потім воно долає свій прихований стан, виявляє саме себе у зовнішніх діях. Але продовжує перебувати на підставах старого, не маючи своїх власних (наявне буття). Далі, виробивши власні підстави, нове набуває реального буття (існування, або обгрунтованого буття). Однак воно все ще продовжує залежати від старого як від зовнішньої умови. Воно змушене взаємодіяти з ним і, як одна зі сторін відношення, в чомусь підкорятися йому. Але, оволодівши цими умовами, тобто домігшись того, що умови його буття стають наслідком, продуктом його власного функціонування, нове, нарешті, набуває дійсного буття, стає цілком самодостатнім, тобто здатною до саморозвитку субстанцією.

Досягнувши дійсного буття, предмет не припиняє розвиватися. Скоріш навпаки, саме тут його розвиток отримує найбільший простір (стає саморозвитком в повному, строгому сенсі). І суть цього саморозвитку полягає в тому, що предмет починає у самому собі виробляти перетворені форми, тобто сам себе заперечувати. Ці перетворені форми виявляються передумовами чергового нового, якому судилося прийти на зміну даному. І це нове, вийшовши зі своїх передумов, пройде ті ж стадії розвитку – від невизначеного до дійсного буття, бо вони суть необхідні ступені всякого розвитку.

Список використаних джерел

1. Гаврилюк В.А., Мотренко Т.В. Основные ступени развития. – К.: Слово, 2006; Их же. Ступени развертывания противоречия. – К.: Слово, 2007; Их же. Архитектоника системы категорий развития. – К.: Слово, 2007; Их же. Проблема логического выведения системы категорий теории развития. – К.: Слово, 2007, и др.
2. Гаврилюк В.А., Мотренко Т.В. Субстанциальный и акцидентальный типы развития (Об односторонности марксистско-ленинской концепции развития). – К.: Слово, 2007. (Библиотечка любителя философии. Вып. 1). – 47 с.
3. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. т.21.
4. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд, т.25.
5. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 23.

Надійшла до редколегії 21.08.14

Т.В. Мотренко, д-р филос. наук, проф., чл.-кор. НАПН Украины

К ВОПРОСУ О ЛОГИКЕ РАЗВЕРТЫВАНИЯ ФОРМЫ СТОИМОСТИ (ЛОГИКА ГЕГЕЛЯ И ЛОГИКА "КАПИТАЛА" К. МАРКСА)

На примере развертывания стоимостного отношения анализируются пять основных ступеней развития – ступени неопределенного, определенного, наличного, реального и действительного бытия, которые соответственно отображают: 1) становление нового как такового (как единства бытия и небытия); 2) бытие ставшего нового в нерасчлененном единстве с породившим его ста-

рым; определенность нового здесь пока скрыта; 3) наличное бытие нового на старых основаниях; 4) его существование на собственных основаниях, но в условиях, доставшихся от старого; 5) функционирование нового как самодостаточной, саморазвивающейся субстанции. Обосновывается тезис, что логика Гегеля и логика "Капитала" Маркса суть крайности, односторонне отображающие действительность.

Ключевые слова: диалектическая логика, логика Гегеля, логика "Капитала" Маркса, основные ступени развития, неопределенное бытие, определенное бытие, наличное бытие, реальное бытие, действительное бытие.

T. Motrenko, doctor of philosophical sciences, professor, Corresponding member of NAPS of Ukraine

ON THE LOGIC OF DEPLOYMENT FORM OF VALUE (LOGIC OF HEGEL AND THE LOGIC OF "CAPITAL" K.MARKSA)

On the example of expansion of the cost relation five main steps of development – step of uncertain, certain, cash, real and valid life which respectively display are analyzed: 1) formation new as that (as unities of life and non-existence); 2) life become new in not dismembered unity with generated it old; definiteness new here while is hidden; 3) cash life new on the old bases; 4) its existence on own bases, but in the conditions which have got from the old; 5) functioning new as self-sufficient, spontaneous substance. The thesis that the logician Hegel and the logician of "Capital" Marx an essence the extremes unilaterally displaying reality locates.

Keywords: dialectic logic, logician Hegel, logician of "Capital" Marx, main steps of development, uncertain life, certain life, cash life, real life, valid life.

УДК 327

М.В. Мусієнко, Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, завідувач сектору управління знаннями відділу управління ресурсами, діяльністю та розвитком

ГЕОПОЛІТИЧНИЙ КОД США В КОНТЕКСТІ КОНЦЕПЦІЇ ГЛОБАЛЬНОГО ЛІДЕРСТВА З. БЗЕЖИНСЬКОГО

Стаття описує геополітичний код США в контексті концепції глобального лідерства З.Бзежинського на основі аналізу праці "Вибір: світове панування або глобальне лідерство". Проаналізовано найважливіші тенденції в глобальній геополітичній ситуації США та визначено нову геополітичну стратегію країни.

Ключові слова: геополітичний код, глобальне лідерство, гегемонія, глобалізація, геополітична стратегія.

Навіть після глобальної кризи 2008 року, основним джерелом якої були США, вони, як і раніше, намагаються відігравати роль "володаря" світу, не дивлячись на те, що світ стрімко змінюється. Будучи прихильниками силової політики, США майже не визнає своїх помилок. Самостійно супердержава США перебудовує світовий порядок на свою користь. Однак, якщо нинішні тенденції збережуться, світовий "трон" досить швидко може стати порожнім, та, скоріш за все, новий світовий порядок стане багатополярним. Згідно з прогнозом багатьох експертів, перехід до багатополярності завершиться до 2016 року. Навіть зараз вже помітно, що США з кожним роком важче справлятися з функцією глобального лідерства, контроль та пильність "світового жандарму" постійно послаблюється, а в світі з'являється все більше держав, які кидають виклик Америці [2, с. 623]. Світ охопила достатньо сильна напруга і досить важливо, щоб боротьба за перерозподіл сфер впливу між полюсами не переросла із глобального протистояння в фазу "глобальної війни", а однополярний світовий порядок не перетворився б у багатополярний хаос.

США – країна з імперськими амбіціями, яка вважає, що абсолютно ніщо не має настільки кардинального значення для збереження миру в усьому світі, як її могутність. Вашингтон намагається переконати весь світ у тому, що якщо керівництво США розпорядиться негайно вивести американські збройні сили з трьох головних плацдармів їх базування – з Європи, з Далекого Сходу і з району Перської затоки, то планета, поза усяким сумнівом, майже негайно опиниться у політичній кризі [1, с. 32].

Відомим є той факт, що події 11 вересня 2001 року кардинально змінили геополітичний простір планети. Він став структуруватися за іншими критеріями. Наймогутніша країна опинилася безпорадною та беззахисною перед терористичним актом. Саме ці події та обставини надихнули З.Бзежинського на переформування концепції глобальної гегемонії США та пошуку нового геополітичного коду Америки.

Головна ідея його праці "Вибір. Світове панування або глобальне лідерство" – обґрунтування необхідності американської гегемонії як єдиного механізму запобігання "геополітичного хаосу". Він відображає апокаліптичні сюжети майбутнього і пронизує їх новими загрозами та викликами. Серед них Бзежинський виділяє руйнівні наслідки демографічного вибуху, міграцію, а також етнічну та релігійну ворожнечу, розповсюдження зброї масового знищення [1, с. 14].

Саме на цьому базується головний постулат Бзежинського про всесвітню роль США як єдиної наддержави. На його думку, жодна держава не зможе зрівнятися з Америкою за чотирма головними компонентами сили – військовим, економічним, технічним та культурним, які в сукупності і визначають вирішальний політичний вплив у світовому масштабі. Американська глобальна гегемонія, на думку Бзежинського, може здійснюватися в двох можливих формах: або у формі держави, яка використовує силовий вектор в політиці, або ж у формі лідерства, яке базується на принципах договору. Сам автор є прихильником лідерства, яке поєднує в собі гегемонію з елементами демократії. Моральні основи "гегемонічного лідерства", на думку автора, полягають в тому, що "американська глобальна гегемонія керує американською демократією" [1, с. 253].

Водночас США використовує технології ведення інформаційної війни для маніпулювання масовою свідомістю, поділяючи світ на "друзів" та "ворогів". За підрахунками Бзежинського, фраза "хто не з нами, той проти нас" була використана Дж. Бушем у публічних промовах приблизно 100 разів протягом 15 місяців після 11 вересня 2001 року. Зміна американської стратегії глобальної гегемонії пов'язана з додаванням до неї нових інформаційних технологій управління суспільною

© Мусієнко М.В., 2014

свідомістю, які орієнтовані на обґрунтування месіанської ролі США як рятівника всього людства.

Бзежинський виділяє нові тенденції в глобальній геополітичній ситуації, яка склалася після подій 11 вересня 2001 року:

- зростання розриву у воєнному потенціалі не тільки між США та їх геополітичними противниками, але і між їхніми основними союзниками;
- відставання темпів воєнно-політичного розвитку від інтеграції в економічній сфері в країнах ЄС;
- прагнення Японії перетворитися в могутню воєнну державу;
- для того, щоб вирішити внутрішні проблеми, Китай повинен обмежити свою активну участь у глобальній політиці та здійснювати стриману зовнішню політику;
- поширення думок та побоювань, що схильна до одноосібних рішень Америка здатна стати джерелом загроз для всієї планети [1, с. 117-118].

За цих умов геополітична стратегія США, яка спрямована на підтримку глобальної гегемонії, ставить за мету пошук нових союзів та коаліцій. Бзежинський надає перевагу розробці трансатлантичної та тихоокеанської стратегій як найбільш ефективних. Не дивлячись на досить серйозні розбіжності США з ЄС (щодо антитерористичної операції в Іраці) та зростання антиамериканських настроїв в Європі, Бзежинський наполягає на союзі з Європою: "Будучи та діючи поодинці, Америка може лідирувати, але їй не досягнути всемогутності; Європа, діючи аналогічним способом, може насолоджуватися багатством, але їй не здолати свого безсилля" [1, с. 131].

Висновок. Необхідно зауважити, що в системі глобальної безпеки він відводить європейцям допоміжну роль, сподіваючись, що об'єднаний американсько-європейський контингент допоможе США вирішити їх глобальні завдання.

Особливу роль в нових геополітичних умовах Бзежинський відводить відносинам з Японією та Китаєм. В основі тихоокеанської стратегії лежить "чітко збалансований стратегічний трикутник" у складі США, Китаю та Японії. З одного боку, в цьому союзі Бзежинський вбачає можливість створення важливого східного плацдарму для протидії "стихії хаосу" на євразійському континенті.

Особливе занепокоєння в сучасній фазі геополітичного розвитку викликає у Бзежинського постійне нарощування антиамериканських настроїв у всьому світі. Він зауважує, що для американської гегемонії однаково руйнівні панєвропеїзм та паназіатизм, які згуртовують біля себе всіх тих, хто бачить в Америці всезагальну загрозу. На його думку, "Америка повинна більш тонко відчувати ризик того, що її ототожнення з несправедливою моделлю глобалізації може викликати світову реакцію" [1, с. 206].

Список використаних джерел

1. Бжезинский З. Выбор: мировое господство или глобальное лидерство. – М., 2005. – 288 с.
2. Мухаев Р.Г. Геополитика. – М.: 2012. – 623 с.
3. Паренти М. Власть над миром. – М., 2006. – 359 с.
4. Червов Н., Толоконников Д. Контуры геополитики США // Обозреватель-observer. – 2008. – № 4. – С. 60.

Надійшла до редколегії 06.08.14

М.В. Мусиенко, Центр адаптации государственной службы к стандартам Европейского Союза, заведующий сектором управления знаниями отдела управления ресурсами, деятельностью и развитием

ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЙ КОД США В КОНТЕКСТЕ КОНЦЕПЦИИ ГЛОБАЛЬНОГО ЛИДЕРСТВА З. БЖЕЗИНСКОГО

Статья описывает геополитический код США в контексте концепции глобального лидерства З. Бзежинского на основе анализа труда "Выбор: мировое господство или глобальное лидерство". Проанализированы важнейшие тенденции в глобальной геополитической ситуации США и определено новую геополитическую стратегию страны.

Ключевые слова: геополитический код, глобальное лидерство, гегемония, глобализация, геополитическая стратегия.

M. Musiienko, Center for Adaptation of the Civil Service to the Standards of Union Head of the Knowledge Management Department of of resource management, activities and development

GEOPOLITICAL CODE OF THE USA IN THE CONTEXT OF THE CONCEPT OF GLOBAL LEADERSHIP BY Z. BRZEZINSKI

The article describes geopolitical code of the USA in the context of the concept of global leadership by Z. Brzezinski by analyzing work "Choice: global domination or global leadership." Made analysis of the major trends in the global geopolitical situation of the United States and set a new geopolitical strategy of the country.

Keywords: geopolitical code, global leadership, hegemony, globalization, geopolitical strategy.

УДК: 35.088.6

Д.В. Неліпа, д-р політ. наук, доц., зав. каф. держ. управ КНУТШ, Київ

ОНОВЛЕННЯ ЗМІСТУ ПРОГРАМ ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

У статті на основі аналізу спеціальних вимог до рівня професійної компетентності особи у профілях професійної компетентності посад державної служби визначено рейтинг знань, умінь та навичок, необхідних для виконання посадових обов'язків. Запропоновано рекомендації щодо оновлення змісту програм підготовки магістрів державної служби.

Ключові слова: профіль професійної компетентності посад державної служби, професійна підготовка, знання, уміння, навички.

Незважаючи на політичні зміни у країні, питання професійного навчання державних службовців залишається актуальним. Адже для забезпечення стабільного та ефективного функціонування державного апарату необхідні компетентні фахівці. Тому на навчальні заклади системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування покладається важливе завдання – підготовка нової генерації працівників органів влади, здатних якісно та ефективно забезпечувати потреби суспільства, надавати адміністративні послуги громадянам. Для цього необхідно зміст навчання орієнтувати на вимоги органів державної влади до рівня професійної компетентності державних службовців, які

© Неліпа Д.В., 2014

можна визначити через профілі професійної компетентності посад державної служби.

Питання підготовки магістрів державної служби в Україні розглядають Ахромкін Є. [1], Дзвінчук Д., Малімон В. [5], Ковбасюк Ю., Ващенко К. [4], Серьогін С., Гончарук Н., Липовська Н. [6], Сурмін Ю., Крушельницька Т., Науменко Р. [10] та ін. Запровадження підходу щодо компетентності під час підготовки магістрів державного управління висвітлювали Білинська М. [2], Болюбаш Н. [3], Луговий В. [7], Лукашев С. [8], Мельников О. [9] та ін.

Проте серед невирішених частин загальної проблеми залишаються питання щодо спеціальних вимог до рівня професійної компетентності державного службовця, які мають враховуватися у формуванні змісту професійної підготовки державних службовців.

Метою статті є розробка рекомендацій щодо оновлення змісту програм підготовки магістрів державної служби. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: проаналізувати профілі професійної компетентності посад державної служби слухачів; визначити рейтинг знань, умінь, навичок, необхідних для виконання посадових обов'язків; сформувати рекомендації щодо оновлення змісту програм підготовки магістрів державної служби.

Відповідно до нового Закону України "Про державну службу" профіль професійної компетентності посади державної служби (далі – Профіль) – це комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків [11]. Зрозуміло, що профіль професійної компетентності посади є "ідеальною картинкою", тим зразком для державного службовця якого необхідно досягнути, який дозволяє визначити особисті потреби у навчанні.

З метою вивчення вимог до рівня професійної компетентності слухачів – державних службовців кафедрою державного управління філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка було здійснено аналіз їх Профілів, зокрема "спеціальні вимоги: знання, уміння, навички, необхідні для виконання посадових обов'язків". Усього було проаналізовано 140 Профілів (95 % від загальної кількості слухачів спеціальності "Державна служба"), які представляли дві фокус-групи: головні спеціалісти та керівники. Основним критерієм поділу Профілів на групи була займана посада.

Серед знань, необхідних для виконання посадових обов'язків, перші позиції у загальному рейтингу займають знання Конституції України; законодавства України у сфері державного управління, зокрема Закони України "Про державну службу", "Про засади запобігання і протидії корупції", "Про правила етичної поведінки", "Про доступ до публічної інформації"; знання державної мови, комп'ютерної техніки та програмного забезпечення (Табл. 1, Рис. 1). Другу позицію загального рейтингу займають знання основ управління, організації праці (44% Профілів). У 38% Профілів вимагаються знання основ управління персоналом, що дає змогу зайняти третю позицію загального рейтингу. Четверта позиція – "Основи архівної справи" (28% Профілів). П'яту позицію займають знання основ державного управління, охорона праці (25% Профілів).

***Таблиця* 1. Рейтинг знань, необхідних для виконання посадових обов'язків**

Знання	Загальний рейтинг		Спеціалісти		Керівники	
	Позиція в рейтингу	%	Позиція в рейтингу	%	Позиція в рейтингу	%
Конституція України	**1**	100	**1**	100	**1**	100
НПА	**1**	100	**1**	100	**1**	100
державна мова	**1**	100	**1**	100	**1**	100
програмне забезпечення	**1**	100	**1**	100	**1**	100
основи управління, організація праці	**2**	44	**3**	23	**3**	47
управління персоналом	**3**	38	**5**	8	**2**	58
архівна справа	**4**	28	**4**	15	**4**	37
основи державного управління	**5**	25	**5**	8	**4**	37
охорона праці	**5**	25	**2**	31	**6**	21
основи економіки	**6**	19	**5**	8	**5**	26
правила ділового етикету	**6**	19	**4**	15	**6**	21
система органів влади	**6**	19	**5**	8	**5**	26
аналіз державної політики	**7**	13	**-**	0	**6**	21
основи права	**7**	13	**5**	8	**7**	16
формування заробітної плати	**7**	13	**-**	0	**6**	21
інформаційна безпека	**7**	13	**4**	15	**8**	11

Знання основ економіки, правил ділового етикету, системи органів влади та внутрішньої організації їх діяльності знаходяться на шостій позиції загального рейтингу (вимагається у 19 % Профілів). Сьома позиція – знання з аналізу державної політики, права, інформаційної безпеки, формування заробітної плати (13% Профілів).

Якщо розглядати рейтинг знань, необхідних для виконання посадових обов'язків спеціалістів, то після знань нормативно-правової бази, програмного забезпечення та державної мови, другу позицію рейтингу займають знання з охорони праці (31% Профілів спеціалістів). На третьому місці – знання основ управління, організації праці (23% Профілів спеціалістів). Знання архівної справи, правил ділового етикету, інформаційної безпеки займають четверту позицію, оскільки вимагається у 15% Профілів спеціалістів. На п'ятій позиції рейтингу – знання основ економіки, права, системи органів влади та внутрішньої організації їх діяльності (8% Профілів спеціалістів).

Другу позицію рейтингу знань, необхідних для виконання посадових обов'язків керівників займають знання основ управління персоналом, так як вимагаються у 58% Профілях керівників. Знання основ управління, організації праці і діловодства займають третє місце (47% Профілів керівників). Четверта позиція – "Основи державного управління", "Архівна справа" (37% Профілів керівників). Знання основ економіки, системи органів влади та внутрішньої організації їх діяльності – на п'ятій позиції рейтингу (26% Профілів керівників). Знання аналізу державної політики, основ формування заробі-

тної плати, охорони праці, правил ділового етикету вимагається від 21% керівників, що дозволяє посісти шосту позицію рейтингу. "Основи права" на сьомій позиції (16% Профілів керівників). Знання основ інформаційної безпеки – на останньому восьмому місці рейтингу керівників (11% Профілів керівників).

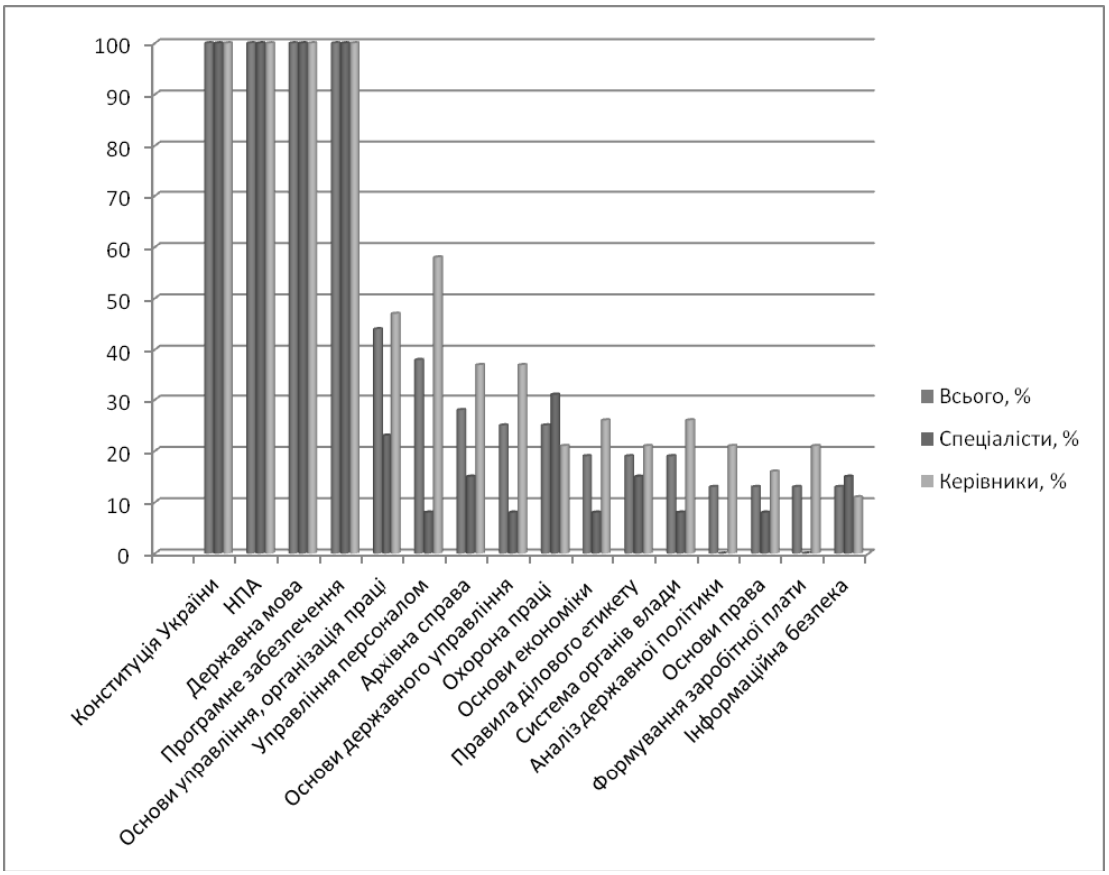

Рис.1. Рейтинг знань, необхідних для виконання посадових обов'язків

Як бачимо, знання нормативно-правової бази, програмного забезпечення та державної мови займають високі позиції рейтингів. Однакові позиції у рейтингах як спеціалістів, так і керівників мають знання основ управління та організації праці, знання архівної справи, основ економіки, системи органів влади. Далі рейтинги знань керівників та спеціалістів відрізняються. Крім того, перелік знань, необхідних для виконання посадових обов'язків керівників більший, ніж для спеціалістів. Варто зазначити, що на діаграмі представлений невичерпний перелік знань. Залежно від сфери діяльності, специфіки посади кожен Профіль містить й інші вимоги до знань, умінь та навичок, які є індивідуальними.

Розглядаючи уміння та навички, необхідні для виконання посадових обов'язків, можна визначити, що найбільш рейтинговими для всіх Профілів є уміння ефективно організовувати роботу (планування, виставлення пріоритетів, розподіл зусиль, контроль) (Табл. 2, Рис. 2). Наступну позицію загального рейтингу займають уміння застосовувати програмне забезпечення (72% усіх Профілів). Уміння обґрунтовувати свою позицію, власний погляд займають третє місце загального рейтингу (59% Профілів). На четвертій позиції – уміння проводити наради, зустрічі, переговори та вміння безперервно підвищувати рівень професійної компетентності, самовдосконалюватися (56% Профілів). Уміння управляти персоналом, мотивувати працівників до досягнення ними найвищих результатів – на п'ятій позиції загального рейтингу (53% Профілів). Аналітичні навички (систематизація та узагальнення інформації, підготовка пропозицій) займають шосту позицію (50% Профілів). Вимога до наявності комунікативних навичок висувається у 44% Профілів і займає сьоме місце загального рейтингу. "Підготовка документів" – на восьмому місці (38% Профілів). "Прийняття управлінських рішень" – дев'ята позиція рейтингу (31%). Десята позиція – "Робота із законодавчою базою", "Ведення загального діловодства" (28%). Одинадцяту – тринадцяту позиції рейтингу займають відповідно уміння роботи в інформаційних системах е-урядування (25%), публічно виступати (19% Профілів), управляти конфліктами (16%). Уміти шукати та ефективно використовувати ресурси необхідно 13% державних службовців – чотирнадцята позиція. І останнє місце загального рейтингу займає уміння ставити завдання (9% Профілів). Зазначаємо, що у таблиці та на діаграмі, аналогічно попереднім, представлений невичерпний перелік умінь та навичок, необхідних для виконання посадових обов'язків.

***Таблиця* 2. Рейтинг умінь та навичок, необхідних для виконання посадових обов'язків**

Уміння, навички	Загальний рейтинг		Спеціалісти		Керівники	
	Позиція в рейтингу	%	Позиція в рейтингу	%	Позиція в рейтингу	%
ефективна організація роботи	**1**	100	**1**	100	**1**	100
застосування програмного забезпечення	**2**	72	**3**	69	**4**	74
обґрунтування своєї позиції, власного погляду	**3**	59	**4**	54	**5**	63
проведення нарад, зустрічей, переговорів	**4**	56	**8**	15	**3**	84
самовдосконалення	**4**	56	**5**	46	**5**	63
управління персоналом	**5**	53	**-**	0	**2**	90
аналітичні навички	**6**	50	**4**	54	**6**	47
комунікативні навички	**7**	44	**2**	77	**10**	21
підготовка документів	**8**	38	**5**	46	**8**	32
прийняття управлінських рішень	**9**	31	**9**	8	**6**	47
робота із законодавчою базою	**10**	28	**6**	31	**9**	26
ведення загального діловодства	**10**	28	**7**	23	**8**	32
робота в інформаційних системах е-урядування	**11**	25	**-**	0	**7**	42
виступати публічно	**12**	19	**-**	0	**8**	32
управління конфліктами	**13**	16	**-**	0	**9**	26
пошук та ефективне використання ресурсів	**14**	13	**-**	0	**10**	21
постановка завдань	**15**	9	**-**	0	**11**	16

Якщо розглянути уміння та навички за фокус-групами, то позиції рейтингу спеціалістів та керівників різняться. У рейтингу спеціалістів всього дев'ять позицій, оскільки є уміння та навички, які вимагаються лише від керівників, зокрема це уміння роботи в інформаційних системах електронного урядування, виступати публічно, управляти конфліктами, уміння пошуку та використання ресурсів, ставити завдання. "Застосування програмного забезпечення" знаходиться на третій позиції рейтингу спеціалістів і на четвертій позиції рейтингу керівників. Четверте місце рейтингу спеціалістів і п'яте місце рейтингу керівників займають уміння обґрунтовувати свою позицію та власний погляд. Уміння безперервно підвищувати рівень професійної компетентності та самовдосконалюватися займають п'яті позиції рейтингів спеціалістів та керівників. "Ведення загального діловодства" – сьоме та восьме місце у рейтингах відповідно спеціалістів, керівників. Далі уміння та навички мають суттєву різницю у зайнятті позицій відповідних рейтингів спеціалістів та керівників. На відміну від рейтингу керівників, для спеціалістів на другому місці стоять комунікативні навички, у керівників – це десята позиція рейтингу. Уміння проводити наради, зустрічі, переговори займають третє місце у рейтингу керівників і лише восьме у рейтингу спеціалістів.

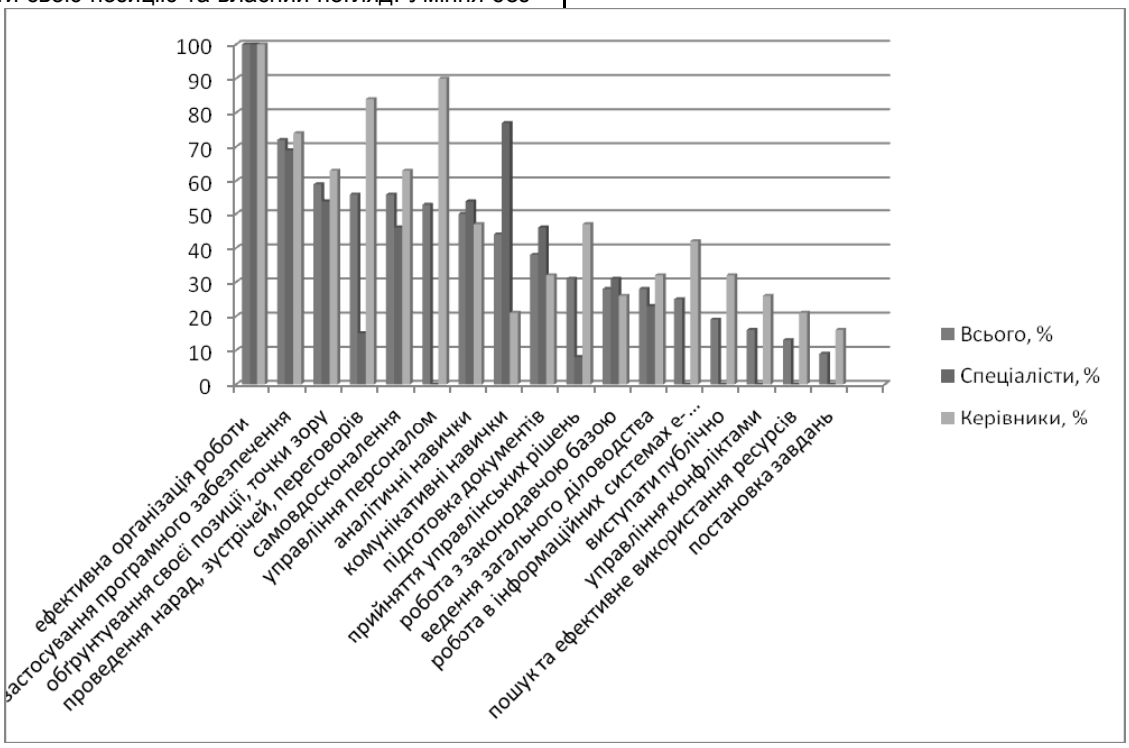

Рис. 2. Рейтинг умінь і навичок, необхідних для виконання посадових обов'язків

Таким чином, найбільш рейтинговими знаннями є знання Конституції України; законодавства України у сфері державного управління, зокрема Закони України "Про державну службу", "Про засади запобігання і протидії корупції", "Про правила етичної поведінки", "Про доступ до публічної інформації"; знання державної мови, комп'ютерної техніки та програмного забезпечення. Високі позиції в рейтингу мають знання основ управління, організації та охорони праці, управління персоналом, архівної справи та основ державного управління. Серед умінь та навичок найвищі позиції зайняли уміння та навички ефективної організації роботи, застосування програмного забезпечення, обґрунтування власної позиції та власного погляду, проведення нарад, зустрічей, переговорів, а також уміння

безперервно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та самовдосконалюватися.

Змістовне оновлення освітньо-професійних програм підготовки магістрів державної служби забезпечить посилення практичної підготовки слухачів, досягнення високої якості освіти. Для оновлення змісту програм підготовки магістрів державної служби знання, уміння, навички, які займають найбільш високі позиції рейтингів, слід включити до дисциплін нормативної частини магістерської програми. Решту знань, умінь та навичок, необхідних для виконання посадових обов'язків, визначених у Профілях, мають забезпечувати вибіркові дисципліни. До того ж у варіативній компоненті освітньо-професійної програми підготовки магістрів державної служби необхідно запропонувати такі дисципліни, які б не лише задовольнили сьогоденні потреби слухачів у навчанні, а й забезпечили б перспективу професійного зростання на державній службі. У розробку програм дисциплін для очікуваних навчальних результатів треба включати знання, уміння, навички, які зазначаються у Профілях. Для розвитку уміння безперервно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та самовдосконалюватися необхідно навчальний процес перебудовувати так, щоб посилити роль самостійної роботи слухачів.

Висновки. Орієнтація навчального процесу на потреби органів влади сприяє розвитку у слухачів компетентностей, необхідних для якісного виконання ними посадових обов'язків та кар'єрного зростання. Аналіз профілів професійної компетентності посад державної служби слухачів дає змогу визначити вимоги до рівня їх професійної компетентності та ефективно оновити зміст навчальних програм, правильно розставити акценти у формуванні та розвитку професійної компетентності слухачів, оптимально задовольнити потреби органів влади у підготовці державних службовців.

У результаті аналізу Профілів слухачів визначено рейтинг знань, умінь, навичок, необхідних для виконання посадових обов'язків. Найбільш рейтинговими виявилися знання законодавства України, державної мови, програмного забезпечення, основ управління, охорони праці, архівної справи. Серед умінь та навичок найвищі позиції зайняли уміння та навички ефективної організації роботи, застосування програмного забезпечення, обґрунтування власної позиції та власного погляду, проведення нарад, зустрічей, переговорів та уміння самовдосконалюватися.

Сформовано рекомендації щодо оновлення змісту програм підготовки магістрів державної служби, зокрема пропонується найбільш рейтингові знання, уміння, навички формувати під час вивчення нормативних дисциплін, решту – під час вивчення вибіркових дисциплін.

Одним із перспективних і практично спрямованих напрямів подальшого дослідження проблеми може бути вивчення потреб державних службовців у підвищенні їх рівня компетентності.

Список використаних джерел

1. Ахромкін Є. Оновлення програми підготовки магістрів за спеціальністю "державна служба" [Текст] / Є. Ахромкін, В. Філіпповський // Вісник державної служби України : наук. вид. для держ. службовців України. – 2010. – № 4. – С. 45 – 51.

2. Білинська М. Концептуальні засади побудови освітніх програм у галузі знань "Державне управління" / М. Білинська : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://212.111.196.8:8081/dlc/24_25102013/bilinska.pdf.

3. 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.

4. Державне управління [Текст] : підручник. У 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ ; Дніпропетровськ : [б. в.], 2012. – Т. 1. – 564 с.

5. Дзвінчук Д. І. Вступ до спеціальності [Текст] : курс лекцій / Д. І. Дзвінчук, В. І. Малімон ; М-во освіти і науки, молоді та спорту України, Нац. агентство України з питань держ. служби, Івано-Франків. нац. техн. ун-т нафти і газу. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. – 172 с.

6. Кадрова політика і державна служба [Текст] : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, Н. А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 352 с.

7. Луговий В. Запровадження компетентнісного підходу в галузі освіти "Державне управління" (концептуальний, нормативний і методичний аспекти) / В. Луговий : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.tempus. org.ua/uk/korysna-informacija/publikaciji/624-nqf-luhovyi-/download.html

8. Лукашев С. В. Стандарти підготовки магістрів державного управління в Україні в умовах активізації євроінтеграційних ініціатив / С. В. Лукашев // Модернізація галузевих стандартів вищої освіти та розвиток магістерських програм у галузі знань "Державне управління" : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 24 – 25 жовтня 2013 р.). – К. : НАДУ, 2013. – С. 135 – 137.

9. Мельников О. Проблеми професійної підготовки державних службовців та перспективи їх вирішення / О. Мельников : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-2/doc/1/07.pdf.

10. Підготовка магістрів за спеціальністю "Державна служба" в освітній галузі "Державне управління" у вищих навчальних закладах України у 2007 – 2008 навчальному році: сучасний стан та основні проблеми [Текст] / Ю. П. Сурмін, Т. П. Крушельницька, Р. А. Науменко та ін. // Аналітика і влада : журн. експертно-аналіт. матеріалів і наук. праць. – 2010. – № 2. – С. 83 – 109.

11. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17.

Надійшла до редколегії 07.08.14

Д.В. Нелипа, д-р полит. наук, доц., зав. каф. гос. управ.
КНУТШ, Киев

ОБНОВЛЕНИЕ СОДЕРЖАНИЯ ПРОГРАММ ПОДГОТОВКИ МАГИСТРОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

В статье на основе анализа специальных требований к уровню профессиональной компетентности лиц в профилях профессиональной компетентности должностей государственной службы определен рейтинг знаний, умений и навыков, необходимых для выполнения должностных обязанностей. Предложены рекомендации относительно обновления содержания программ подготовки магистров государственной службы.

Ключевые слова: профиль профессиональной компетентности должностей государственной службы, профессиональная подготовка, знания, умения, навыки.

D. V. Nelipa, department chairman, doctor of political science, associate professor
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

RENOVATION THE CONTENT OF MASTER DEGREE PROGRAMS OF CIVIL SERVICE

The article based on analysis of specific requirements to the level of professional competence of persons in the profiles of professional competence of civil service positions are defined rating of knowledge and skills, necessary for the performance of official duties. Recommendations about content of master degree programs of public service are proposed.

Keywords: profile of professional competence of posts public service professional training, knowledge, skills.

УДК 312

О.В. Олабин, асп.
КНУТШ, Київ

ТРАНСФОРМАЦІЯ МЕТОДІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ПЕРЕХОДУ ВІД АВТОРИТАРНОГО РЕЖИМУ ДО ДЕМОКРАТИЧНОГО

Проаналізовано зміст методів державного управління в умовах авторитарного та демократичного режимів. Визначені основні критерії трансформації методів державного управління в процесі переходу від авторитарного до демократичного режиму.

Ключові слова: методи державного управління, авторитарний режим, демократія, демократичний режим, державно-управлінські функції.

Розвиток державотворчих процесів відбувається в тісному взаємозв'язку з соціально-економічними та публічно-політичними тенденціями, притаманними європейській зокрема та міжнародній спільності загалом. Глобалізаційні та інтеграційні процеси, які відбувається на всіх континентах, пливають не лише на економіку конкретної країни – вони, відкриваючи доступ до власних цивілізаційних цінностей, змінюють національну свідомість населення держави, що інтегруються. Таким чином, виробляється єдина спільна система суспільних відносин, у межах якої розвивається і система управління цими відносинами. Державна влада, намагаючись відповідати потребам власної економіки та соціального сектору повинна адекватно реагувати на відповідні зміни, а тому постійно знаходиться в пошуку більш ефективної моделі державного управління. Відбувається трансформація структури форми держави, що обумовлює необхідність встановлення нового балансу між формою державного устрою, формою політичного режиму та формою правління. У цьому контексті найбільшої актуальності набуває проблема формування ефективних методів державного управління під час переходу від авторитарного режиму до демократичного, оскільки останній є найбільш поширений в світі, а з економічного погляду в найбільшій мірі відповідає потребам ринкової, а відтак ефективної економіки. Що ж стосується соціального аспекту переходу від авторитарного до демократичного режиму, то цінність останнього є об'єктивно вищою для людини та громадянина, оскільки в умовах демократії забезпечується вся повнота прав та можливостей реалізації власного особистісного потенціалу кожної людини.

Ступінь наукової розробки теми. Проблематика трансформацій методів державного управління залежно від політичного режиму, встановлюваного в державі, знаходить своє відображення у працях багатьох вітчизняних та закордонних вчених, зокрема таких, як В. Бабкін, А. Венгеров, В. Гулієв, А. Денисов, Л. Ентін, І. Клямкін, О. Ковлер, М. Козюбра, В. Погорілко, П. Рабинович, О. Тихомиров, Ю. Тодика, В. Цвєтков, В. Чиркін, Ю. Шемшученко, В. Якушик та ін.

Мета статті. Метою статті є визначення трансформаційного механізму методів державного управління в умовах переходу від авторитарного режиму до демократичного.

Виклад основного матеріалу. Апарат управління будь-якої держави вибудовується таким чином, щоб відповідати потребам політичної влади країни, а також забезпечувати задоволення потреб її населення. Що з цього є першочерговим: потреби влади чи потреби суспільства? І що є критерієм віднесення політичного режиму до того чи іншого виду? Залежно від виду політичного режиму формується і система взаємозв'язків у середині державно-управлінського апарату, а також створюється належне правове забезпечення його діяльності. Правове поле окреслює межі допустимого імперативного впливу держави на розвиток суспільних процесів та диспозитивність відносин їх учасників, крім того визначає обсяг прав та обов'язків окремих громадян. Отже, сутність державного режиму визначається тим, що у державі пріоритетними є права держави або права особи, що з переліку прав, закріплених у Загальній декларації прав людини, держава визнає, гарантує або обмежує, фальсифікує; чи є порушення прав людини і як їх подолати.

У цьому аспекті право є засобом, за допомогою якого авторитарний чи тоталітарний режим абсолютно легально узурпують та нівелюють свободою та правами осіб. В умовах же демократичного режиму право є засобом, за допомогою якого держава гарантує права, свободи та рівність громадян, а також забезпечує рівні можливості економічного розвитку суб'єктів господарювання.

Крім цього, правове поле, яке формується у державі, насамперед, під впливом політичної влади обумовлює структуру і методи державного управління, що значно впливає на якість суспільних процесів та соціально-економічного середовища країни загалом.

На сьогодні вітчизняна наука державного управління, а також наука адміністративного права не виробили єдиного визначення методів державного управління, що в значній мірі ускладнює процес їх ідентифікації та аналізу.

Наприклад, С.М. Алфьоров під методами державного управління розуміє засоби практичної реалізації завдань та функцій виконавчої діяльності органів управління, або інакше – спосіб здійснення управлінських функцій, впливу суб'єкта управління на об'єкт (колектив, групу осіб чи одну особу) [1, с.72].

Натомість В.Б. Авер'янов вважає, що методами державного управління є певні способи практичного здійснення органами виконавчої влади та іншими суб'єктами державного управління владно-організаційного впливу на керовані об'єкти, що відповідають характеру й обсягу наданих цим суб'єктам функцій та повноважень (компетенції), а також: особливостям керованих об'єктів [4].

Подібне, але більш спрощене визначення зустрічаємо і у працях С.Г. Стеценка, який під методами державного управління розуміє способи, прийоми і засоби цілеспрямованого впливу органів управління на свідомість, волю і поведінку громадян [10].

О.Ю. Висоцький та О.Є. Висоцька вважають, що методи державного управління – це проекція характеру цілей та завдань, які ставить перед собою політичне керівництво країни, на соціально-економічні та публічно-політичні реалії, що панують у державі [2].

В.Я. Малиновський зазначає, що метод державного управління – це спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта з метою досягнення поставлених управлінських цілей [7, с. 167].

Таким чином, можна зробити висновки: по-перше – методи державного управління прямо віддзеркалюють характер політичного курсу країни; по-друге – є способами реалізації владою цього курсу та цілей розвитку держави.

© Олабин О.В., 2014

Встановивши залежність методів управління від політичного режиму держави, слід визначити, яким саме чином відбувається їх трансформація в умовах переходу від одного режиму до іншого, зокрема від авторитарного до демократичного, що на сьогодні є найбільш актуальною проблемою для нашої держави.

Слід зазначити, що серед вчених немає єдності стосовно безпосереднього визначення авторитарного режиму та його змісту, але була опрацьована загальна концепція, яка включає в себе загальні риси, ознаки та механізми його реалізації. При цьому кожен вчений намагається доповнити її власними надбаннями отриманими у процесі аналізу історичного контексту та процесу встановлення авторитарних режимів у світі.

Зокрема, А. Галкін та Ю. Красін під авторитарним режимом визначають державно-політичний устрій суспільства, у якому політична влада здійснюється конкретною особою (класом, партією, елітною групою і т.п.) за мінімальної участі народу. Основною характеристикою такого режиму є авторитаризм як метод володарювання і керування, як різновид суспільних відносин. Авторитарна влада, режим, система – це концентроване вираження суспільно-політичних відносин у країні. Займаючи проміжне положення між тоталітарним і демократичним режимами, авторитаризм проявляється у найрізноманітніших типах. При цьому треба врахувати, що по своїй суті він консервативний, тому що пов'язаний із традиційними тенденціями докапіталістичних відносин періоду раннього домонополістичного капіталізму. Вони і нині характерні для більшості азіатсько-африканських і цілого ряду латиноамериканських держав. Таке тісне переплетення сучасних і традиційних форм авторитаризму сприяє формуванню різноманітних перехідних типів цього режиму [3, с. 24-25].

М. С. Горшеньова та В. О. Ріяка вказують, що авторитарний режим характеризується такими головними ознаками, як підвищений ступінь централізації влади; обмеження або повна відсутність автономії особи; широке застосування в державному управлінні силових методів; обмеження плюралізму; формальність або недостатній рівень гарантування прав особи; пріоритет держави перед правом. В умовах авторитарного режиму провідне місце посідають примусові методи державного керівництва, завжди панує надмірно жорстка державна дисципліна, регулярно застосовуються надзвичайні методи державного керівництва, відкрите насильство. У системі державних органів немає поділу влади, знецінюється значення народного представництва, встановлюється пріоритет виконавчої або навіть партійної влади чи об'єднання останньої з владою державною, спостерігаються слабкість і відсутність дійсної незалежності судових органів [6].

До того ж О.Ф. Скакун характеризує авторитарний режим як порядок (стан) державного (політичного) життя суспільства, при якому не реалізується (найчастіше юридично не закріплений) принцип "поділу влади", звужується або припиняється вплив громадян і їх об'єднань на управління державою, відсутня або перетворюється на формальну виборність, застосовуються політичні репресії, звужуються або порушуються політичні права громадян і меншостей. Водночас реальна влада зосереджується в руках однієї особи, неконтрольованих народом. Авторитарний режим об'єднує в собі риси тоталітарного і демократичного режимів. Як і демократичний режим, він зберігає автономію особи і суспільства у сферах, що не належать до політики; не намагається радикально перебудувати суспільство на ідеологічних засадах; допускає економічний, соціальний, культурний, а частково й ідеологічний плюралізм; не прагне ввести планове управління економікою і встановити загальний контроль за населенням, обмежується жорстким політичним контролем; може ґрунтуватися на праві, моральних засадах [9].

Розглядаючи авторитарний режим в контексті еволюції держави та суспільних відносин залежно від глобальних економічних та соціальних потреб і від тенденцій розвитку людства, доцільно звернути увагу на погляд В.П. Пугачова та О.І. Соловйова. Дослідники вважають, що у сучасних умовах постсоціалістичних країн "чистий" авторитарний режим, який не спирається на активну масову підтримку й окремі демократичні державні інститути, навряд чи може бути інструментом успішної модернізації, він здатний перетворитися на кримінальний диктаторський режим особистої влади, що буде не менш руйнівним для країни, ніж тоталітаризм [8]. Подібна ситуація донедавна була притаманна Україні.

На підставі викладеного вище можна визначити загальні ознаки методів державного управління в умовах авторитарного режим, серед яких слід виокремити такі:

- ігнорування принципів поділу влади, встановлення пріоритетності цілей та політики глави держави;
- акцентування та концентрація влади у органів виконавчої влади зі зменшенням ролі представницьких органів;
- монополізація влади і політики, недопущення реальної політичної опозиції і конкуренції;
- встановлення тотального контролю над суспільством перш за все в публічно-політичній сфері;
- домінантність командних та адміністративних методів державного впливу в соціально-економічній сфері, помірна диспозитивність здійснення суспільних відносин;
- проголошення, але не відсутність реального забезпечення прав та свобод особи;
- надмірна концентрація влади у силових та правоохоронних структурах;

Фактично авторитарний режим є певного роду режимом компромісу між тоталітарним режимом і демократією, та певною перехідною формою політичного правління.

З цього випливає його динамізм та неможливість тривалого панування, оскільки перехід від одного режиму до іншого має відбутися у межах правління одного політичного лідера. Таким чином, хоча і досить сміливо, але можна зазначити, що демократичний режим у сучасних умовах розвитку людської цивілізації є кінцевим етапом еволюції суспільної свідомості в межах конкретної держави. Заломлюючи цю тезу на умови України, отримуємо, що сучасний етап державотворення у нашій державі об'єктивно зумовлений потребою рішучого подолання кризових явищ у соціально-економічній сфері суспільного розвитку, які набули ознак системного характеру і свідчать насамперед про неефективність здійснюваних останнім часом спроб трансформувати систему державного управління в нашій країні. Зараз, як ніколи, необхідно будувати і здійснювати управління на науковій основі. Адже об'єктивний процес руйнування адміністративно-командної системи в Україні на певному етапі відбувався досить поспішно, без створення такої доктринальної моделі його, яка відповідала б новим потребам життя. Слід зазначити, що вдале поєднання авторитарних і демократичних елементів, сильної державної влади і її підконтрольності громадянам стає найважливішим практичним завданням на шляху успішної модернізації і конструктивного реформування суспільства.

На відміну від авторитарного, демократичний режим визначають як стан політичного життя суспільства, за умов якого державна влада здійснюється на основі принципів широкої і реальної участі громадян та їх об'єднань у формуванні державної політики, в утворен-

ні і діяльності державних органів, дотримання прав і свобод людини. Основним його різновидом традиційно вважався ліберальний режим. Однак тенденції розвитку політичних систем у розвинених країнах внесли значні корективи в розуміння демократичних цінностей. Якщо ліберальна класична демократія була за своєю суттю індивідуалістичною (демократією індивідів), то сучасна демократія стала демократією організацій, політичних партій, асоціацій, груп інтересів та інших суб'єктів, що входять до політичної системи суспільства [5].

О.Ф. Скакун вважає, що демократичний режим – порядок державного життя суспільства, за якого дотримується демократична конституція, реалізується принцип "поділу влади". Державна влада здійснюється на основі вільної і рівної участі громадян та їх об'єднань в управлінні державою. Демократичний режим характерний для правової держави. Його способи і методи здійснення державної влади реально забезпечують вільний розвиток людини; участь у здійсненні державної влади; свободу в економічній діяльності; захищеність прав і законних інтересів; врахування інтересів більшості і меншостей (меншин); легальна дія опозиційних партій; домінування переконання, узгодження, компромісу; виборність і змінюваність центральних і місцевих органів державної влади тощо [9].

Трансформація методів державного управління у процесі переходу від одного політичного режиму (авторитарного) до іншого (демократичного) обумовлює ефективність виконавчої влади, яка в свою чергу пов'язана з успішним подоланням кризи у соціально-економічному та політико-правовому житті суспільства і держави, що створює реальні умови для демократизації політичного режиму. А тому, враховуючи особливості їх розвитку, в контексті конкретної країни трансформаційні процеси повинні відбуватися виключно за умови широкого вивчення міжнародного правого досвіду щодо подолання кризових явищ органами виконавчої влади. Якщо говорити про сучасну Україну, то насамперед необхідно вивчати досвід демократичних держав, практику застосування ними адміністративних методів, зокрема Франції, Італії, Угорщини, Польщі. Вони передбачають використання як основних елементів правових приписів нормативного чи індивідуального характеру, якими закріплюється необхідна поведінка суб'єктів економічних відносин.

Річ у тім, що демократичні методи правління хоча і відрізняються від авторитарних, але мають відповідати тим же критеріям – вони мають утворювати єдину органічну систем, задовольняти соціально-економічні потреби влади і суспільства, враховувати особливості публічно-правових відноси та устрою держави. Іншими словами, методи державного правління не повинні втратити зв'язок із правовою та економічної реальністю, але повинні якісно змінити акцент впливу та зміст.

Демократичні методи правління відповідають ряду вимог:

- делегування народом своїх повноважень державним органам, тобто побудова системи управління "знизу-догори", а не "згори-донизу", як в авторитарній державі;
- виборність органів держави;
- вплив органів державної влади на поведінку людей, шляхом створення належних правових умов розвиток суспільних процесів;
- високий рівень економічної свободи;
- політичне різноманіття, тобто створення не лише економічної, а і політичної конкуренції, тобто опозиції і плюралістичної політичної системи;
- проголошення, гарантування та фактичне втілення прав громадян: економічних, політичних, громадянських, соціальних, культурних тощо;
- встановлення законності як режиму суспільно-політичного життя;
- взаємна відповідальність держави і громадянина, що виражається у вимозі утримуватися від учинення дій, що порушують їх взаємні права і обов'язки.

Не варто ототожнювати державність з авторитаризмом і самодержавною владою, а демократію – із необмеженою свободою, що межує із вседозволеністю та анархією, треба поєднувати силу держави з демократією, з народовладдям, правами людини, поділом функцій влади. Відповідно до канонів системної теорії для підтримки життєстійкості та плюралізму рівновага систем повинна мати більш-менш сильне ядро, здатне утримувати у своїй орбіті компоненти периферії і забезпечити переважання доцентрових сил над відцентровими. Демократія як організація влади передбачає стабільний суспільний та правовий порядок, підтриманий правильною поведінкою людей, правовими нормами, тобто шляхом належної соціальної поведінки людини, людської спільноти, гарантованої державою.

Фактично перехід від авторитарного режим до демократичного можна розцінювати як підвищення ефективності виконавчої влади, оскільки відбувається якісна зміна системи державного управління, перерозподіл повноважень, а відтак підвищується оперативність реагування на зміни ринкового середовища. Трансформація методів державного управління відбувається таким чином:

- зміщуються акценти: у соціальній сфері – на потреби індивіда, особи та громадянина, в економічній сфері – на потреби ринку (ринок не керується, а регулюється державою);
- підвищуються соціальні стандарти та економічні критерії розвитку держави;
- відбувається децентралізація державно-управлінських функцій і збільшення ролі місцевого самоврядування із належним його фінансовим забезпеченням;
- відбувається перерозподіл засобів виробництва у бік збільшення частки приватного сектору в сфері виробництва;
- посилюється контроль за законністю та актуалізується боротьба із корупційними проявами як запорука розвитку демократичних процесів;
- формується новий прошарок державних службовців, орієнтованих на надання соціальних послуг населенню, а не на утримання його у стані повного контролю, державна служба забезпечує виконання завдань поширення демократії у суспільстві.

Отже, основними методами демократизації політичної системи і державного режиму в державі, зокрема і в Україні, є удосконалення механізму виявлення, формування, реалізації інтересів усіх соціальних груп; розширення можливостей розвитку особи, етносів, націй, соціальних груп, їх співробітництва, соціального партнерства для досягнення національної злагоди і громадянського миру; чітке розмежування функцій гілок влади, дія механізмів стримань і противаг; зміцнення законності і правопорядку; реальне здійснення принципу – пріоритет прав людини і громадянина.

Висновки. Органи державного управління, залежно від структури та розподілу повноважень, виконують певні управлінські функції і визначають характеристику політичного режиму держави. Основна проблема перехідної фази трансформації адміністративної, командної політичної системи і державного режиму полягає в тому, щоб зберегти функціональне призначення державних інститутів регулювання суспільно-політичними процесами і одночасно зробити їх безпосередньо залежними від демократичних інститутів і громадян.

Таким чином, під час переходу від авторитарного до демократичного режиму відбувається формування нової парадигми державного управління, що обумовлює появу нових його методів і форм взаємодії на різних щаблях влади, способів координації державно-управлінських зусиль і зусиль місцевого самоврядування. Демократизація публічно-політичних процесів одночасно позитивно впливає на соціально-економічні відносини в державі, а роль та місце людини у системі державних цінностей виходить на перший план.

Список використаних джерел

1. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с., с.72.
2. Висоцький О.Ю., Висоцька О.Є., Шаров Ю.П. Основи державного управління. Частина І. – Дніпропетровськ: НМетАУ, 2008. – 52 с.
3. Галкин А., Красин Ю. Россия на перепутье. Авторитаризм или демократия: варианты развития. – М., 1998. – С. 24-25.
4. Державне управління в Україні. (Навчальний посібник). За загальною редакцією доктора юридичних наук, професора В.Б. Авер'янова. 1999. 432 с.
5. Загальна теорія держави і права // За редакцією проф. М. В. Цвіка, доц. В. Д. Ткаченка, проф. О. В. Петришина // Харків "Право" 2002.
6. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник / М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін.; За заг. ред. В. О. Ріяки. – 2-е вид., допов. і перероб. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
7. Малиновський В.Я. Державне управління Навчальний посібник. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
8. Пугачев В. П., Соловьѐв А. И. Введение в политологию: учебник для студентов высших учебных заведений. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Аспект Пресс, 1997. – С. 199.
9. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
10. Стеценко С. Г. / Адміністративне право України Навчальний посібник-К Атіка, 2007 – 624 с.

Надійшла до редколегії 05.08.14

А.В. Олабин, асп.
КНУТШ, Киев

ТРАНСФОРМАЦИЯ МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ ПЕРЕХОДА ОТ АВТОРИТАРНОГО К ДЕМОКРАТИЧЕСКОМУ РЕЖИМУ

Проанализировано содержание методов государственного управления в условиях авторитарного и демократического режимов. Определены основные критерии трансформации методов государственного управления в процессе перехода от авторитарного к демократическому режиму.

Ключевые слова: методы государственного управления, авторитарный режим, демократия, демократический режим, государственно- управленческие функции.

O.Olabyn, PhD student
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

TRANSFORMATION OF METHODS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONDITIONS OF THE TRANSITION FROM AUTHORITARIAN TO DEMOCRATIC REGIME

It was analyzed the content of methods of public administration under the conditions of authoritarian and democratic regimes. The basic criteria of methods' transformation of public administration in the transition process from an authoritarian to a democratic regime were identified.

Keywords: methods of public administration, the authoritarian regime, democracy, democratic regime, public administrative functions.

УДК 352.9

С.В. Онищук, канд. наук з держ. упр., доц., здобувач
НАДУ, Київ

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНО-ЦЕРКОВНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

У науковій статті висвітлено роль державно-церковних відносин в Україні. Розкрито низку неврегульованих нормативно-правових питань у сфері державно-церковних відносин, що породжують нетолерантні стосунки між релігійними інституціями. Запропоновано шляхи вдосконалення державної політики у сфері конфесійних відносин.

Ключові слова: церква, свобода совісті, держава, релігія, державно-церковні відносини.

Європейський вектор розвитку України вимагає поглиблення демократичних перетворень та узгодження національного законодавства, зокрема про свободу совісті, відповідно до загальноєвропейських стандартів.

Врегулювання державно-церковних відносин пов'язане із вдосконаленням законодавства у сфері свободи совісті та функціонування в Україні релігійних організацій, що обумовлено кількома причинами. Так, по-перше, Парламентська Асамблея Ради Європи (Висновок № 190 (1995) ПАРЕ) висловила зауваження щодо механізму реєстрації релігійних організацій в Україні та деяких інших питань, зокрема повернення релігійним організаціям їх майна. У Резолюції № 1466 (2005) та у Рекомендації 1722 (2005) Рада Європи вкотре офіційно закликала Україну провести ґрунтовне реформування національного законодавства, що регулює сферу державно-конфесійних відносин задля забезпечення узгодження його із загальноєвропейськими стандартами.

По-друге, слід звернути увагу на те, що чинний Закон України "Про свободу совісті та релігійні організації" прийнятий ще у 1991 році. За цей час відбулись суттєві трансформації у суспільстві, які потягнули за собою зміни і в релігійному середовищі, житті релігійних організацій, їх статусу у державі та суспільстві.

*Стан дослідження***.** Питання про роль міжцерковних відносин у державотворчому процесі досліджують: А. Арістова, М. Бабій, В.Бондаренко, С. Бублик, В. Єленський, М. Закович, С. Здіорук, А. Киридон, О. Кисельов, В. Климов, А. Колодний, І. Онищук, П. Яроцький, С. Сьомін, В. Ципін та інші.

Останні роки знаменуються проведенням міжнародних науково-практичних конференцій, на яких розглядалися проблеми свободи совісті та віросповідання, державно-церковних відносин у різних країнах світу, а особливо в Україні.

Досі в українській теорії державного управління не створено належної доктринальної бази дослідження ролі державно-церковних відносин у державотворчому процесі, що є одним з негативних факторів на шляху до вдосконалення державної політики у сфері конфесійних відносин.

Мета наукової статті. Доктринальна невизначеність дослідження ролі міжцерковних відносин у державотворчому процесі визначає мету, яка полягає у розкритті проблем ролі міжцерковних відносин у державотворчому процесі України.

© Онищук С.В., 2014

Виклад основного матеріалу. Зміст, характер, генезис і форми вияву міжконфесійних відносин у конкретній країні або регіоні обумовлюють ціла низка історичних чинників, серед яких особливе значення мають вагу такі:

1. правовий статус різних церков у суспільстві, чинні, а не задекларовані, принципи державно-церковних відносин;
2. рівень політизації релігійної сфери;
3. ескалація міжнаціональної і міжрелігійної напруги, світові глобалізаційні процеси [1, с. 199 – 200].

Під впливом сукупності цих чинників вибудовується конкретний характер міжцерковних відносин. Він може бути толерантним або конфліктогенним, конструктивним чи деструктивним, стабілізаційним чи дестабілізаційним стосовно впливу на суспільство, тощо.

Церква – носій моральних і духовних цінностей, без котрих неможливо збудувати демократичне суспільство, яке було б "сім'єю сімей". Церква керується глибокою любов'ю до людства і пропагує гуманітарне право, захищаючи гідність людини і права людини [15, с. 137].

Поняття "церква" походить від двох грецьких слів, які вказують на божественну і людську сторони в природі церкви. На слов'янських і германських мовах ("црква" – по-сербськи, kirche – по-німецьки, church – по-англійськи) слово "церква" походить від грецького словосполучення "дім господній", а в латинській і в романських мовах (ecclesia, feglise, chiesa) походить від грецького слова "εκκλησία", яке означає суспільні або народні збори [19, с. 9].

На жаль, в Україні у новітній період її державотворення міжцерковні стосунки залишаються далекими від мирного співіснування і конструктивної взаємодії на партнерських засадах і характеризуються гострою конкуренцією, взаємною недовірою і навіть конфліктами одразу у багатьох вимірах їхньої взаємодії – на догматичному, обрядовому, майновому, територіальному, етнічному рівнях. Серед основних негативних виявів міжцерковних відносин українські дослідники [11, с. 48 – 49; 8, с. 211] виділяють: силові методи захоплення культових будівель, майна, інших приміщень; ігнорування сторонами конфлікту рішень судів, недовіра до правового шляху розв'язання спірних питань; конфесійна заангажованість місцевих органів влади у прийнятті рішень, значущих для міжцерковних відносин; нетолерантні й образливі виступи, висловлювання, публікації представників деяких церков на адресу опонентів з числа інших конфесій; апеляція церков до державних органів різних рівнів із пропозиціями вжити адміністративних заходів до церков-опонентів тощо.

Можна виділити низку основних причин, що історично зумовлюють наявні проблеми у міжцерковних відносинах, притаманних сучасній Україні, при чому деякі з них беруть початок у далекому минулому.

По-перше, на сьогоднішній стан міжцерковних відносин, особливо у православ'ї, і досі має істотний вплив ліквідація національних особливостей і традицій православної церкви в Україні, що здійснювала Руська православна церква протягом синодального періоду (XVIII – поч. XX ст.). Диктат останньої щодо церковного устрою, управління, літургії, обрядів, просвітництва, церковно-монастирського книгодрукування під приводом уніфікації і боротьби з "латинством" надовго денаціоналізувало, деморалізувало значну частину українського духовенства і монашества, породило спадковий тип священників і монахів, байдужих до національних інтересів, національної культури тощо [8, с. 211]. Як зазначає А. Колодний, українське православ'я поступово позбулося своїх українських особливостей і зрештою стало і, на жаль, зберігається й досі, засобом колонізації українського народу [12, с. 84].

По-друге, стрімке зростання з початку 1990-х років чисельності церков і релігійних організацій, які реалізували свій потенціал кількісного зростання внаслідок пострадянського масиву байдужих до релігії, невіруючих, тих, хто хитався між вірою і невір'ям, вірян інших конфесій [10, с. 66], стало сферою міжцерковного конфлікту інтересів і породило конкурентні відносини між церквами у боротьбі за вірянами. Так, з 1991 р. мережа релігійних організацій збільшилася з 10810 до 35116 у 2013 р. [17].

Якщо порівняти динаміку чисельності вірних тієї чи іншої церкви, яку можна прослідкувати за даними соціологічних досліджень (див. наприклад: [18, с. 37], то зростання прихильників певних релігійних об'єднань відбувається не лише за рахунок нових адептів, але і внаслідок переходів з інших церков, що є продуктом відкритого або прихованого прозелітизму.

По-третє, внаслідок здійснення в СРСР і УРСР курсу на побудову атеїстичного суспільства, що характеризувалося, особливо у 1920-1930-і, 1950-1970-і роки, закриттям або знищенням храмів і монастирів, переслідуванням і обмеженням прав духовенства, входження церков у сучасний період історії України супроводжувалося значним відставанням у забезпеченні їх культовими спорудами, майном, церковною літературою, духовними науковими закладами та іншими "активами". Так, через одну лише проблему забезпечення церков будівлями релігійного призначення на тлі шалених темпів зростання кількості релігійних громад і організацій (див. нижче) в Україні проявилися найгостріші випадки релігійного радикалізму, екстремізму, нетерпимості, нехтування правами інших, що до того ж у ряді регіонів мали чітко означені національну або націоналістичну мотивацію та забарвлення [10, с.16]. Наприклад, у 1990 р. кількість населених пунктів, де відбувалися міжконфесійні конфлікти на майновому ґрунті, становило 1318, у 1991 р. – 997, у 1994 р. – 600 [17, с. 39].

Особливо радикальних форм майновий конфлікт набув між УГКЦ і православними церквами. Відновлення діяльності УГКЦ у 1989 р. зумовило проблему повернення майна історичному власникові. Оскільки колишніми будівлями УГКЦ користувалися на той час громади УАПЦ та Українського екзархату РПЦ, то навколо них одразу виникли конфліктні ситуації. Протягом 1989-1993 рр. відбулось фактичне витіснення УПЦ з території Львівської, Івано-Франківської та Тернопільської областей, супроводжуване іноді насильницькими захопленнями храмів. УПЦ втратила в цих областях близько двох третин громад. Дії УГКЦ та міської влади, які підтримували її, стали одним із головних чинників ускладнення відносин між РКЦ та Світовим Православ'ям взагалі і між Ватиканом та Московською патріархією зокрема [17, с. 30 – 31].

По-четверте, в сучасний період низка історичних українських церков увійшли із взаємною недовірою, стосунки яких у наш час загострилися передусім на побутово-конфесійному рівні. Йдеться насамперед про давні проблемні стосунки між УГКЦ і РКЦ, з одного боку, і РПЦ та новопосталими православними церквами в Україні – УПЦ і УПЦКП, з іншого. Суперечності між православними та римо-католицькими церквами традиційно зумовлені, крім суто догматичних відмінностей, проблемами унії (внаслідок якої у свій час утворилася УГКЦ), прозелітизмом РКЦ, а також питанням канонічних територій. Московський патріархат (і відповідно УПЦ) вважає Україну канонічною територією православної церкви, а тому дії відновленої УГКЦ (йшлося передусім про майнові претензії "уніатів" до РПЦ, а згодом і

до УПЦКП, що набули особливої гостроти на початку 1990-х рр.) та будь-яка активізація місіонерської діяльності РКЦ розглядалися російською церквою як прозелітизм. Крім того, позиція Московського патріархату стосовно уніатської церкви завжди випливала і досі випливає із загального сприйняття ним унії як ненормального явища в християнстві і зводиться до вимог визнання Папою Римським неканонічності УГКЦ. З боку ж УКГЦ, РПЦ та її екзархат в Україні були звинувачені в участі у русифікації України та переслідуванні греко-католицької церкви радянською владою. Таким чином, майнові претензії УГКЦ до православних церков від самого початку були поєднані з національно-етнічним та історичним чинниками [18, с. 30].

Зазначені причини неминуче сприяли виникненню комплексу міжконфесійної напруги та міжцерковних конфліктів сьогодення, які підживлюються іншими чинниками, а саме політичного, геополітичного та правового характеру.

Втручання державного (адміністративного) чинника у стосунки між церквами нерідко зумовлюється як власними політичними проектами керівництва держави щодо покращення конфесійної ситуації в Україні, так і позицією самих церков, що схильні покладати відповідальність за вирішення окремих проблем міжцерковних стосунків на державну владу. А тому не можна не навести позицію глави УПЦКП стосовно об'єднавчого процесу українського православ'я, котрий публічно поклав відповідальність за це на державну владу: "Питання утворення єдиної Помісної Православної Церкви в Україні не є суто церковним. Тому ті державні органи, які несуть відповідальність перед Українською державою за національну безпеку, повинні безпосередньо зайнятися цим питанням" [13, с. 7].

Дійсно, особливого значення ця проблема набула в контексті численних спроб реалізувати проект "національної" церкви в Україні – Єдиної Помісної Православної Церкви. І хоча цьому питанню буде приділено увагу нижче, наразі варто зауважити, що спроби вирішення проблем міжцерковних відносин суто державно-адміністративними важелями, як то було, наприклад, під час візиту константинопольського патріарха Варфоломія І влітку 2008 р., засвідчили свою безрезультатність. Як слушно зауважував з цього приводу колишній глава Української Греко-Католицької Церкви кардинал Любомир Гузар, зацікавленість держави в об'єднанні церков ще не означає, що вона має бути тим чинником, який повинен цим займатися. Поки ж втручання держави у ці процеси, за словами Л. Гузара, є "перенаголошеним" [2].

Більше того, ініціативи органів влади через незнання ними специфіки взаємовідносин релігійних інституцій на обрядовому, догматичному та інших рівнях нерідко призводять до ухилення сторін від переговорного процесу та декларування окремими церквами своєї непоступливості у вирішенні важливих питань міжцерковних відносин. Типовим прикладом такого адміністративного втручання керівництва держави у церковні справи стали ініційовані Президентом України В. Ющенком міжконфесійні молебні за Україну у Софії Київський на День незалежності. Організатори останніх водночас не врахували існування церковних правил, що забороняють православним молитися разом із схизматиками та єретиками (а вірні інших православних церков, католики та протестанти, з погляду ортодоксальної православної позиції, вважаються саме такими) [9, с. 70].

Існує низка неврегульованих питань у нормативно-правових засадах міжцерковних і державно-церковних відносин, що породжують нетолерантні стосунки між релігійними інституціями. Як зазначається у Доповіді Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо виконання Україною обов'язків та зобов'язань, зокрема Резолюції ПАРЄ №1466 та Рекомендації ПАРЄ №1722 від 5 жовтня 2005 р., законодавству України все ще бракує ефективних правових способів повернення церковного майна. До цього часу таке повернення здійснювалося несистематично. Правова проблема реституції згідно з висновками ПАРЄ в основному породжена тим, що релігійні об'єднання не мають права на отримання статусу юридичної особи і, таким чином, не можуть володіти майном [3].

Крім того, проблемними питаннями залишаються:

1) почергове богослужіння (ця норма фактично не виконується), ненадання релігійним об'єднанням землі в постійне користування, нерівні можливості у заснуванні церквами навчальних закладів порівняно з іншими юридичними особами приватного права, недієве правове запобігання політизації релігії тощо;

2) не завершений розподіл і перерозподіл культових споруд, церковного майна, земельних ресурсів (під спорудження будівель релігійного призначення).

Недостатність будівель релігійного призначення спонукає до досить активного їх спорудження. Станом на 1 січня 2013 р. споруджувалося 2331 будівля, що належать переважно православним церквам (УПЦ – 1077 будівель; УПЦКП – 367; УАПЦ – 78) та УГКЦ – 279 [5].

Значним чинником міжцерковної напруги у цьому контексті залишаються численні факти упередженого, невідповідного чинному законодавству ставлення місцевих органів влади до церков, особливо у питаннях виділення релігійним об'єднанням земельних ділянок, дозволів на будівництво, передачі культових будівель тощо. Так, в Автономній Республіці Крим з 1995 р. зволікається вирішення питання про відведення земельної ділянки для будівництва храму УГКЦ у м. Ялті. Та ж ситуація характерна і для римо-католицьких громад у Криму, де місцеві органи влади відмовляють у виділенні ділянки під будівництво храмів [14]. Натомість у тій же АРК протягом 1992-2012 рр. УПЦ змогла збудувати там аж 50 культових будівель і ще 37 споруджуються [5].

Конкретним виявом організаційно-діалогових форм міжцерковної взаємодії є діяльність Всеукраїнської Ради церков і релігійних організацій (ВРЦіРО), яка була утворена у 1996 р. як представницький міжконфесійний консультативно-дорадчий орган. Метою ВРЦіРО є об'єднання зусиль церков і релігійних організацій з координації міжцерковного діалогу, участі в розробці проектів нормативних актів з питань державно-конфесійних відносин, здійснення комплексних заходів добродійного характеру. Рада позиціонує себе як незалежна від органів державної влади та будь-яких політичних партій, рухів, інших громадських формувань організація. Станом на сьогодні до складу ВРЦіРО входять 17 церков і релігійних організацій, що разом представляють понад 90 % релігійної мережі та всі основні конфесії України [7].

Прикладами вироблення Радою спільної позиції її учасників в межах вирішення актуальних проблем міжцерковних відносин стали: Меморандум християнських конфесій України про неприйняття силових дій у міжконфесійних взаєминах (1997 р.), розробка законопроектів "Про повернення культових будівель релігійним організаціям" (2010 р.); "Про внесення змін до деяких законів України" (щодо заборони приватизації, списання і відчуження культових та інших будівель і майна) (реєстр. №3347); "Про внесення змін до деяких законів України (щодо заснування релігійними організаціями навчальних закладів)" (реєстр. № 9580 від 13 грудня 2011 р.), підготовка проекту Концепції державно-конфесійних відносин, зокрема Меморандум християнських конфесій України про неприйняття силових дій у міжконфесійних взаєминах, подолання ворожнечі, національної і конфесійної нетерпимості, утримування від образливих і зневажливих заяв [13, с. 89].

Висновок. Вирішити проблеми церковно-релігійного життя України, які створюють істотні ризики для збереження державного суверенітету і підтримки соціально-політичної стабільності в країні може розробка та прийняття Закону України "Про засади державної політики у сфері державно-конфесійних відносин". Після Конституції України та разом із Законом України "Про свободу совісті та релігійні організації" цей нормативно-правовий акт регулюватиме сферу державно-конфесійних відносин в Україні. Його відсутність тягне за собою створення потенційної небезпеки порушення в Україні гарантованих Конституцією прав і свобод громадян, осіб без громадянства та іноземців, що на законних підставах перебувають в Україні.

Список використаних джерел

1. Арістова А. Міжконфесійні відносини у формах їх вияву / А. Арістова // Українське релігієзнавство. – 2009. – Спецвипуск 2. – С. 199 – 213, с. 199 – 200.
2. Глава УГКЦ за те, щоб всі три Православні Церкви об'єдналися, однак не впевнений, що цим повинна займатися держава [Електронний ресурс] // Інтернет сайт Релігійно-інформаційної служби України. – Режим доступу: http://old.risu.org.ua/ukr/news/article;14703/ (08.03.2014). – Назва з екрана.
3. Доповідь Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо виконання Україною обов'язків та зобов'язань, у тому числі Резолюція ПАРЄ №1466 та Рекомендація ПАРЄ №1722 від 5 жовтня 2005 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу: http://www.minjust.gov.ua/6782 (09.03.2014). – Назва з екрана.
4. Єленський В. Протистояння в українському православ'ї як конфлікт ідентичностей / В. Єленський // Людина і світ. – 2000. – № 6. – С. 2-10, с. 7.
5. Звіт про забезпеченість церков і релігійних організацій України культовими будівлями та приміщеннями, пристосованими під молитовні, http://risu.org.ua/php_uploads/files/articles/ArticleFiles_51768_Forma2_2013.pdf (дані Державного департаменту у справах національностей та релігій станом на 1 січня 2013 року) [Електронний ресурс] // Інтернет сайт Релігійно-інформаційної служби України. – Режим доступу: http://risu.org.ua/ua/index/resourses/statistics/ukr2013/51768/ (16.03.2014). – Назва з екрана.
6. Звіт про мережу церков і релігійних організацій в Україні станом на 01.01.2013 р. (дані Державного департаменту у справах національностей та релігій) [Електронний ресурс] // Інтернет-сайт Релігійно-інформаційної служби України. – Режим доступу: http://risu.org.ua/ua/index/resourses/ statistics/ukr2013/51768/ (16.03.2014). – Назва з екрана.
7. Інтернет сайт Всеукраїнської Ради церков і релігійних організацій. – Режим доступу : http:// http://vrciro.org.ua/ (16.03.2014). – Назва з екрана.
8. Киридон А. М. Держава – Церква – Суспільство: інверсна трансформація в Україні: Монографія / А. М. Киридон. – Рівне: РІС КСУ, 2011. – 216 с., с. 211.
9. Кисельов О. Екуменічні тенденції *у* відносинах християнських спільнот / О. Кисельов // Українське релігієзнавство. – 2009. – № 50. – С. 62 – 71., с. 70.
10. Климов В. В. Толерантність і міжконфесійні відносини в Україні / В. В. Климов // Українське релігієзнавство. – 2010. – № 53. – С. 11 – 19, с. 16.
11. Климов В. Міжконфесійні відносини*:* стан і форми / В. Климов // Українське релігієзнавство. – 2008. – № 46. – С. 48 – 67.
12. Колодний А. М. Нинішній стан Православ'я України як вияв його історії / А. М. Колодний // Релігійна свобода. – К., 2003. – С. 80 – 84, с. 84.
13. Меморандум християнських конфесій України про неприйняття силових дій у міжконфесійних взаєминах // Національна безпека і оборона. – 2011. – № 1 – 2 (119 – 120). – С. 89.
14. Моніторинг релігійної свободи в Україні: особливий огляд на майнові питання (Звіт по проекту за 2005 рік) [Електронний ресурс] // Інтернет сайт Релігійно-інформаційної служби України. – Режим доступу: http://www.old.risu.org.ua/freedom/ analytics/report/05/ (16.03.2014). – Назва з екрана.
15. Онищук І. І. Замойський синод 1720 р. Історично-юридичний аналіз: монографія / І. І. Онищук. – Івано-Франківськ: Лабор. акад. досл. прав. регул. та юрид. техніки, 2014. – 274 с.
16. Церква і суспільство в Україні: проблеми взаємовідносин (Аналітична доповідь УЦЕПД) // Національна безпека і оборона. – 2000. – № 10. – С. 29 – 40, с. 5.
17. Церква і суспільство в Україні: проблеми взаємовідносин (Аналітична доповідь УЦЕПД) // Національна безпека і оборона. – 2000. – № 10. – С. 29-40, с. 39.
18. Церковно-релігійна ситуація і державно-конфесійні відносини в Україні: підсумки десятиліття, тенденції і проблеми (Аналітична доповідь Центру Разумкова // Національна безпека і оборона. – 2011. – № 1 – 2 (119 – 120). – С. 2 – 78, с. 37 – 61.
19. Цыпин В. А. Церковное Право // Православие и современность. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://icl.org.ua.

Надійшла до редколегії 11.08.14

С. В. Онищук, канд. гос. наук, доц., соискатель
НАГУ, Киев

ПРОБЛЕМЫ ЦЕРКОВНО-ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

В научной статье освещено роль государственно-церковных отношений в Украине. Раскрыто ряд неурегулированных нормативно-правовых вопросов в сфере государственно-церковных отношений, порождающих нетолерантные отношения между религиозными институтами. Предложены пути совершенствования государственной политики в сфере конфессиональных отношений.

Ключевые слова: церковь, свобода совести, государство, религия, государственно-церковные отношения.

S. Onischuk, candidate of state governanse sciences, associate professor, PhD student
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv

THE PROBLEMS OF CHURCH-STATE RELATIONS IN UKRAINE AND WAYS OF THEIR SOLUTION

In the scientific paper the role of church-state relations in Ukraine. Revealed a number of unresolved legal issues in the sphere of church-state relations, generating intolerant relationship between religious institutions. Suggested ways of improvement of the state policy in the sphere of confessional relations.

Keywords: Church, freedom of conscience, the state, religion, church-state relations.

УДК 342.51/.71

В.С. Папуша, здобувач
КНУТШ, Київ

СПЕЦИФІКА ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті розглядається взаємодія органів публічної влади з громадянським суспільством. Розкрито сучасний стан розвитку інститутів громадянського суспільства та напрями діяльності держави щодо сприяння розвитку взаємовідносин з суспільством. Особлива увага приділяється ролі органів публічної влади у сприянні розвитку громадянського суспільства.

Ключові слова: держава, державне управління, органи публічної влади, громадянське суспільство, групи інтересів, влада, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Розбудова української держави передбачає втілення в життя демократичних принципів функціонування держави та громадянського суспільства. Налагодження взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства, а також постійне ведення діалогу є досить високим показником демокра-

© Папуша В.С., 2014

тичних перетворень в державі. Світова практика підтверджує, що нормальні конструктивні діалогові взаємовідносини між державними органами влади та інститутами громадянського суспільства дають можливість якісно виконувати свої функції.

Залучення громадськості до прийняття державних рішень є актуальним питанням і до сучасних умов України як держави, що взяла за мету інтеграцію до європейського політичного, економічного та культурного простору та побудови демократії. Тому, відкритість публічних органів державної влади дозволяє ефективніше залучати інститути громадянського суспільства до процесу прийняття рішень, що дозволить якісніше оцінювати інтереси як окремого громадянина, так і суспільства загалом. Важливо, що у процесі налагодження таких взаємовідносин Україна зможе в майбутньому виплекати єдині національні інтереси, відповідно до яких будуватимуться і міжнародні відносини.

Звичайно, в Україні з боку держави є певні розроблені програми спрямовані на розбудову громадянського суспільства та створені певні мінімальні умови для останнього. Однак громадянське суспільство повинно постійно отримувати стимули для свого розвитку, а органи публічної влади допомагати йому в цьому. Водночас повинен бути і зворотній зв'язок та зацікавленість самого громадянського суспільства прагнути до захисту прав і свобод кожного громадянина, що значною мірою позначиться на розвитку держави і різних сфер суспільства загалом, і на ефективнішому розвитку державного управління зокрема.

Аналіз останніх досліджень. Дослідження взаємодії держави та суспільства є предметом багатьох науковців у таких сферах, як політологія, соціологія, а також дослідженням безпосередньо об'єднань громадян та владних органів у державному управлінні. Серед таких науковців, котрі займалися тематикою співвідношення держави та громадянського суспільства: О. Бабінова, О. Крутій, Т. Бєльська, О. Литвиненко, Н. Драгомирецька, О.Якубовський, В. Бакуменко, Р. Чорногор, В. Костицький та ін.

Мета статті. Метою цієї статті є висвітлення природи і теоретичних засад взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства

Виклад основного матеріалу. Перегляд теоретичних аспектів взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства потребує звернутися до визначення цих понять.

Громадянське суспільство залишає досить багато дискусій щодо його походження та історії становлення. Навколо шляхів розвитку такого явища як громадянське суспільство в історичній спадщині, розробці ідей та концепцій часто точилися суперечки. Однак більшість ідей сходяться до того, що громадянське суспільство з'являється лише як результат процесу розвитку особи і становлення його як громадянина, що стає самостійним членом суспільства і наділений певними правами і свободами. Тому суспільство варто порівнювати з такими поняттями, як "права і свободи" особистості, "вільний громадянин", "приватна власність".

Світова історія показує, що ідеї громадянського суспільства, проблеми права та держави неодноразово підіймалися мислителями стародавності, середньовіччя та сучасності. Зміст цих ідей, звичайно ж, часто відрізнявся тлумаченнями одного мислителя від іншого, а вплив громад на прийняття управлінських рішень трактувався як своєрідна відповідь на свавілля людей правлячого класу. Кожна епоха формувала своє бачення на суспільство і те, яку роль суспільство може відігравати на вплив прийняття рішень державою, а також його сутність і шляхи формування.

Перші спроби формування понять "громадянського суспільства", "громадянина" сягають ще часів античності. Однак у ці поняття вкладалося дещо інше значення, відмінне від сьогоднішнього. Під значенням "Громадянське суспільство" більш подібне до поняття "держава" чи "політичне суспільство". Класики філософської, політичної та соціологічної думки Стародавньої Греції Платон і Аристотель пов'язували громадянське суспільство з правами та обов'язками громадянина. Часи їх життя та творчості – це період, коли Греція перебувала в тяжкій соціально-економічній кризі, наслідками якої були різке розшарування з концентрацією багатства на одному соціальному полюсі і розоренням на іншому, розвитку наймицтва, зростанням кількості рабів і посиленням класового антагонізму. Тому мислителі описували громадянина скоріше як особу, що бере активну участь у політичному житті суспільства та входить до міської общини.

Подальший розвиток громадянського суспільства, що став підґрунтям до сучасної інтерпретації цього поняття виникає вже ближче до епохи Нового часу. Ідеї походження, розвитку громадянського суспільства висувалися в умовах виникнення теорій природного права та суспільного договору, а також в період перших революцій та легітимації волі народу. До таких мислителів відносять Ж. Бодена, Ф. Бекона, Г. Гроція, Т. Гоббса, Дж. Локка, Д. Юма, Б. Спінози, Ж. Ж. Руссо, Ш. Л. Монтескє, І. Канта та ін. Значний внесок у розвиток думки про громадянське суспільство зробив Гегель. Філософ вважав, що людина народжується вільною лише духовно, а саме громадянське суспільство, його розвиток настає пізніше, ніж розвиток держави, воно (громадянське суспільство) створене "лише в сучасному світі". За Гегелем, вступ людей у громадянське суспільство є обов'язковим, оскільки лише у ньому правове відношення володіє дійсністю.

Більш сучасні уявлення щодо поняття громадянського суспільства мали такі дослідники, як Е. Гелнер, Ю. Габермас, Дж. Кін, Е.Арато і Дж. Л. Коген, Дж. Маклін, Дж. Александер, С. Гінер.

Громадянське суспільство не має чіткого свого визначення. У це поняття кожен дослідник вкладає своє розуміння, виходячи з того політичного, економічного чи культурного середовища, в якому він перебуває або яке суспільство досліджує.

На сьогодні поняття громадянського суспільства використовується для позначення активного, політично та культурно свідомого суспільства, яке може акумулювати в собі різні погляди, прагнення громадянина та груп осіб, а найголовніше, вміння стояти на захисті прав і свобод кожного учасника такого суспільства та доносити свої інтереси до держави через інститути. "Громадянське суспільство – це асоціація вільних громадян, їх посередницьких груп та самодіяльних організацій; автономна, плюралістична, самоорганізована система зв'язків, відносин і взаємодій громадян та їх груп інтересів і прав людини, що виявляється у створенні відповідних інститутів та організацій, зустрічного впливу правової держави, яка забезпечує у громадянському суспільстві задоволення спільного інтересу і гарантує права громадян" [8, с. 52]. За Цвихом В.Ф., громадянське суспільство – окрема, самостійна сфера взаємодії громадян, які саме під час цієї взаємодії утворюють певні інститути та різні організації. Громадянське суспільство є складним явищем, в межах якого існують, зіштовхуються, розвиваються різні соціальні інститути.

А. Колодій виокремлює такі інститути громадянського суспільства:

- добровільні громадські організації і громадські рухи, а також політичні партії на перших стадіях свого формування, поки вони ще незадіяні в механізмах здійснення влади;
- незалежні засоби масової інформації, що обслуговують громадські потреби та інтереси, формулюють і оприлюднюють громадську думку; громадська думка як соціальний інститут;
- у певному аспекті – вибори та референдуми, коли вони служать засобом формування і виявлення громадської думки та захисту групових інтересів;
- залежні від громадськості елементи судової і правоохоронної системи (як-то суди присяжних, народні міліцейські загони тощо);
- на Заході є тенденція зараховувати до інститутів громадянського суспільства також розподільно-регулятивні інститути сучасної держави загального добробуту [5, с. 151]. Громадянське суспільство через свої інститути, що слугують посередниками в реалізації різноманітних релігійних, етнічних, професійних та інших інтересів, здійснює вплив і на державу через органи публічної влади.

У демократичному суспільстві публічна влада включає три владні підсистеми (законодавчу, виконавчу і судову), які мають відмінні державні органи та структури, що виконують ці функції. Між ними існує механізм взаємодії, пов'язаний з їх взаємними обмеженнями, що реалізуються шляхом "стримувань" та "противаг" [4].

Г. Атаманчук дає визначення принципу публічності як такого, що включає "широкий доступ громадян до участі в питаннях управління шляхом обрання відповідних органів та громадського контролю за їх функціонуванням, відкритості функціонування згаданих органів, а також судовий контроль за дотриманням в управлінських процесах закріплених конституційно інтересів суспільства, прав і свобод громадян" [2, с.275].

Суб'єктами публічної влади є органи публічної влади, що діють на трьох окремих рівнях: державному, регіональному та місцевому – і складають систему органів публічної влад. Термін "система" словник тлумачить як сукупність взаємопов'язаних елементів, що утворюють єдине ціле та взаємодіють між собою і зовнішнім середовищем у процесі досягнення поставлених цілей, та ґрунтується на принципах самоорганізації, синергії та розвитку [8, с. 32].

Відповідно до положень Конституції України, ця система публічних органів влади поділяється на ланки:

I. Система органів державної влади:

1. Глава держави – Президент України.

2. Єдиний орган законодавчої влади (парламент) – Верховна Рада України.

3. Система державних органів виконавчої влади: а) Кабінет Міністрів України; б) міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом – центральні органи виконавчої влади; в) місцеві державні адміністрації;

III. Система органів місцевого самоврядування:

Представницькі органи місцевого самоврядування: а) сільські, селищні, міські ради; б) районні й обласні ради; в) районні в містах ради;

2. Виконавчі органи місцевого самоврядування – виконавчі комітети, відділи, управління сільських, селищних, міських, районних у містах рад та інші створювані радами виконавчі органи.

3. Органи самоорганізації населення [8, с. 34].

Здійснення ефективного державного управління важко уявити без відповідних взаємовідносин органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства. Такий взаємозв'язок дає можливість чіткіше виокремлювати прагнення громадян та враховувати всі ризики прийняття тих чи інших рішень. Чим більше органи влади сприятимуть залученню громад, груп інтересів, організацій до процесу прийняття рішень, тим більше суспільство набуває ознак демократичності та створюватимуться умови для саморозвитку громадянського суспільства.

Для ефективності взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства повинні діяти певні принципи їх співробітництва. По-перше, це прозорість. Такий принцип допомагає органам публічної влади та інститутам громадянського суспільства бути відкритими до нових ідей, бути підконтрольними суспільству. По-друге, це принцип партнерства, що виникає внаслідок першого. Тут важливо зауважити, що для процесу прийняття рішень важливим моментом є врахування інтересів всіх сторін. Органи влади за таким принципом можуть залучати інститути громадянського суспільства для консультацій щодо вирішення деяких питань загального значення. По-третє, ініціативність. Під цим принципом слід розуміти, найперше, активність самого суспільства чи певних груп, громадян. Слід зазначити, що такий принцип повинен бути притаманний як одній, так і іншій стороні, адже без прагнення громади ініціювати розгляд будь-якого питання суспільного значення не може бути мови про розвиток справді демократичного високорозвиненого громадянського суспільства. Також і органи влади повинні ставати ініціаторами залучення широких верств населення для прийняття відповідних рішень. Тільки тоді можна буде досягнути ефективності їх взаємодії. Четвертий принцип полягає у незалежності інститутів громадянського суспільства. Діяльність різноманітних рухів, партій, громадських об'єднань не контролюється державою, за винятком додержання вимог конституції та інших законів.

Сприяння саморозвитку громадянського суспільства з боку органів публічної влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) передбачає:

1) створення системних, передусім правових та фінансових, умов діяльності організацій та структур громадського сектору;

2) реалізацію політики громадської консолідації для вирішення соціально значущих проблем, спрямованої на забезпечення добробуту громадян;

3) визначення і втілення принципів, на яких будується взаємодія органів публічної влади із структурами ділового і громадського секторів, створення інститутів взаємодії владного, ділового і громадського секторів;

4) удосконалення наявних і розробка нових форм соціального партнерства та форм співробітництва органів публічної влади із структурами ділового і громадського секторів;

5) вироблення ефективних механізмів підтримки діяльності недержавних організацій у реалізації ними соціально значущих програм [3].

Україна, проходячи трансформаційний шлях, потребує на державному рівні прийняття відповідних рішень щодо сприянню розвитку громадянського суспільства. Одним із таких кроків було затверджено Указом Президента України від 24 березня 2012 року № 212 "Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації". У ньому йдеться про створення сприятливих умов для подальшого розвитку в Україні громадянського суспільства, запровадження ефективного механізму взаємодії його інститутів з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах партнерства і взаємної відповідаль-

ності, забезпечення здійснення та захисту прав і свобод людини і громадянина [6]. Як бачимо, з боку держави в Україні приймаються різні правові акти для підтримки розвитку громадянського суспільства, але, крім цього, потрібні реальні відпрацьовані механізми взаємодії між суспільством та органами публічної влади, які напрацьовуються протягом тривалого часу.

Висновки. Для забезпечення ефективної співпраці органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства правових актів недостатньо. Велике значення у побудові взаємодії держави і суспільства займає і позиція кожного громадянина, його активність. Громадянське суспільство завжди перебуває у тісному взаємозв'язку з державою, а їхня взаємодія повинна сприяти прагненню обох сторін до побудови демократії, зміцненню інститутів громадянського суспільства, що виявляється, безперечно, у їхньому бажанні та єдиній меті – побудові партнерських відносин.

Список використаних джерел

1. Бєльська Т. В. Моделі взаємовідносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства / Т. В. Бєльська // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр". – 2010. – № 1 (37). – С. 140 – 147.

2. Державне управління : словн.-довід. / уклад. : В.Д. Бакуменко (кер.твор. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варвар, В.М. Князєв; за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

3. Дороговкази та план саморозвитку українського громадянського суспільства / План саморозвитку українського громадянського суспільства розглянуті та ухвалені на IV Всесвітньому Форумі українців 18-21 серпня 2006 р., Київ. – Режим доступу: http://www.philanthropy.org.ua/filestorage/File/ Dorogov.pdf;

4. Мінаєва І. М. Складові поняття "публічна влада" / І. М. Мінаєва [Електронне видання] // Державне будівництво – 2008. – №1. – Режим доступу : www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/n_1_2008/

5. Основи демократії. Підручник для вузів. / За заг. ред. А.Ф. Колодій. – Львів: Астролябія, 2009. – 832 с.

6. Указ Президента України "Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації" № 212/2012 від 24 березня 2012// Урядовий кур'єр – 2012. – N65. – С. 4.

7. Цвих. В.Ф. Громадянське суспільство як явище і процес. Особливості бачення // Вісник Київ. ун-ту. Серія Філософія, Політологія. – 2002. – Вип. 42.

8. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. ; за заг.ред. Ю.М. Тодики. – Х. : Вид-во Нац.ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.

Надійшла до редколегії 14.08.14

В.С. Папуша, соискатель
КНУТШ, Киев

СПЕЦИФИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

В статье рассматривается взаимодействие органов публичной власти с гражданским обществом. Раскрыто современное состояние институтов гражданского общества и направления деятельности государства по содействию развитию взаимоотношений с обществом. Особое внимание уделяется роли органов публичной власти в содействии развитию гражданского общества.

Ключевые слова: государство, гражданское общество, государственное управление, органы публичной власти, группы интересов, власть, местное самоуправление.

V.S. Papusha, PhD student
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

THE SPECIFICITY OF INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND CIVIL SOCIETY

The article is devoted to the interaction between public authorities and civil society. The modern development of civil society and the activities the state in order to promote the development of the relations with public society are discussed. Special attention is paid to the role of the public authorities in assistance to the development of Civil Society.

Key words: government, public administration, civil society, groups of interests, authority, public authorities, local government.

УДК 35.07/.08(477)

А.М. Порайко, асп.
ІЗВРУ, Київ

ОСОБЛИВОСТІ БЮРОКРАТИЗМУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

У статті здійснено теоретико-методологічний аналіз бюрократизму в системі державного управління. Наголошено на актуальності доктринального аналізу підходів, що сформувалися у вітчизняних і зарубіжних дослідженнях щодо визначення його змісту та сутності. Визначено характерні риси та обґрунтовано негативний вплив бюрократизму на суспільні процеси. Названі проблеми та особливості формування системи державного управління в Україні. Проведено порівняльний аналіз бюрократизму в системі державного управління та в приватному секторі. Окрему увагу приділено особливостям субкультури бюрократизму та феномену "почуттів близькості" або "прихильності". Відзначено, що перспективу подальших досліджень складають питання запровадження демократичних засад державного управління з метою протидії бюрократизму; аналіз люстрації в контексті протидії бюрократизму на державній службі; взаємозв'язок бюрократизму і корупції.

Ключові слова: бюрократизм, державне управління, система, протидія, Україна.

Вітчизняна наука державного управління переживає черговий непростий етап свого становлення, який відбувається під визначальним впливом глобалізаційних і регіональних інтеграційних процесів. Поновлення процесу європейської інтеграції стало демократичною відповіддю на виклики глобалізації, наслідком налагодження співпраці суспільства і влади.

Актуальність доктринального аналізу підходів, що сформувалися у вітчизняних і зарубіжних дослідженнях щодо визначення змісту й сутності бюрократизму, зумовлюється, по-перше, відсутністю усталеної традиції запровадження демократичних засад у системі державного управління України з метою протидії бюрократизму, недостатнім доктринальним опрацюванням змісту цих категорій для використання в державно-управлінській науці з урахуванням кращого світового досвіду.

По-друге, пізнання змісту поняття "бюрократизм" з позиції державно-управлінської науки, що зроблено у роботах вітчизняних дослідників, не може повною мірою розкрити його сутність, враховуючи початок нової віхи реформування державного управління, спрямованої на забезпечення демократичних соціальних змін у суспільстві.

По-третє, донедавна бюрократизм у державному управлінні досліджувався переважно на основі емпіричних

© Порайко А.М., 2014

даних, як правило, без детального аналізу причин і умов його поширення, зокрема в контексті державної служби, протидії тяганині, зайвій паперотворчості, архаїчності. Однак зміни в суспільній свідомості, пов'язані з підтримкою демократичних засад, вимагають нових підходів і поглядів на проблематику, історичне коріння якої сягає періоду виникнення управлінського апарату держави.

Зрозуміло, що дати відповідь на всі ці проблемні питання в межах однієї статті неможливо, та й недоцільно, оскільки основною гіпотезою нашого дослідження є твердження, що запровадження демократичних засад протидії бюрократизму в системі державного управління сприятиме мінімізації його негативних наслідків і підвищенню ефективності вищезазначеної системи. Ця публікація є частиною комплексного дослідження демократичних засад протидії бюрократизму в системі державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед досліджень попередників необхідно відзначити роботи видатного німецького соціолога Макса Вебера, який уперше ввів у науковий обіг термін "бюрократія", що згодом став основою терміну "бюрократизм". Під терміном "бюрократія" вчений запропонував розуміти специфічне явище – систему організацій з чітко вираженим розподілом функцій, чіткими нормами й правилами, формалізованим характером стосунків, ієрархічною побудовою та управлінською структурою [7 р. 56].

За М. Вебером, бюрократія – це чистий та високорозвинений тип панування, а саме легального панування, заснованого на праві й законі. Бюрократичне управління означає панування через знання, і у цьому полягає його специфічний раціональний характер [1 с. 193].

Вітчизняна дослідниця В. Скрипнюк здійснила аналіз правового, політологічного, соціологічного, історичного та культурологічного аспектів бюрократизму, під яким вона розуміє перверсивну форму професійного управління, засновану на закріпленні функцій визначення цілей та прийняття рішень корпоративним управлінським прошарком, який заміщає суспільний і державний інтерес своїм особистим. Дослідниця розмежовує бюрократію – раціональну і структурно необхідну систему з реалізації діяльності, пов'язаної з управлінням у широкому значенні цього терміна від бюрократизму – деструктивного, суспільно-небезпечного ефекту, що породжується у процесі функціонування і діяльності бюрократичного апарату. До ознак останнього як суспільно-політичного явища відносяться корпоративізм, безвідповідальність, консерватизм і формалізм, кар'єризм, свавілля, користолюбство, протекціонізм [4, с. 183-185].

В. Цвєтков і В. Горбатенко приділили особливу увагу проблематиці бюрократії й бюрократизму в радянський період, їх взаємозв'язку з демократією, окреслили причини й наслідки кризових явищ як раннього періоду державного управління незалежної України, так і відлуння тих проблем у наш час. Це дослідження є важливим, оскільки у ньому розпочато вирішення проблеми, винесеної в назву нашої публікації. Однак зазначимо, що самі дослідники у передмові зазначають, що їхня праця не претендує на повноту охоплення всіх питань, враховуючи їх складність і багатогранність. Деякі питання мають постановочний характер та й сам підхід до проблеми демократії, управління і бюрократії відносно новий у науці [5, с. 15].

Метою статті є аналіз наукових джерел задля встановлення особливостей вітчизняного бюрократизму в системі державного управління та розробки у подальшому пропозицій і рекомендацій щодо зменшення його негативного впливу на суспільні процеси.

Досягнення зазначеної мети дасть можливість вирішити такі *завдання*: узагальнення робіт попередників щодо встановлення генезису бюрократизму в незалежній Україні; обґрунтування причин формування особливостей вітчизняного бюрократизму в порівнянні з іншими державами.

Виклад основного матеріалу. Історія українського державотворення свідчить, що формування системи державного управління відбувалося політичною елітою політико-адміністративної системи Радянського Союзу, яка залишилася при владі, на відміну від Польщі, Чехії, Румунії, Литви тощо, де було проведено люстрацію. Будь-які реформаторські процеси, яких вимагало тогочасне суспільство, проводилися фактично представниками колишньої радянської номенклатури.

Згадуючи цей період, М. Мінаков писав, що для тих, хто мав змогу спостерігати українські владні еліти в Києві першої половини 90-х років, був очевидним розрив між очікуваннями та наявним станом справ [3].

Ймовірно, що причиною цьому була недосвідченість політичної еліти, пов'язана з орієнтацією на виконання вказівок союзного центру. Ринкові перетворення здійснювалися шляхом сліпого копіювання рішень, опрацьованих або в Росії, або в країнах розвинутого ринку, а закони, що приймалися за порадами західних експертів, як правило, були відірваними від реальності [2].

Крім бюрократичної системи управління радянського зразка, Україна успадкувала й радянський бюрократизм разом з усіма його вадами. Йдеться про відчуження народу від управління суспільними справами, колективний бюрократизм, користолюбство, марнотратство, безгосподарність, бездушне ставлення до людей, безвідповідальність, неорганізованість, байдужість, кар'єризм, протекціонізм, земляцтво, кумівство, низьку виконавчу дисципліну, корупцію, бюрократичне хамство, підлабузництво й улесливість, бездушну казенщину й несвободу, зневіру і безвладдя громадян тощо.

На думку В. Цвєткова, значним був відрив чиновників від народних мас, що проявлялося в неуважному ставленні до інтересів й потреб простих людей; канцелярських методах роботи; тяганині, формальному ставленню до службових обов'язків; прагненню розглядати себе як привілейованих осіб порівняно з масами [6, с.143].

Причиною такої ситуації була слабкість громадянського суспільства радянського періоду, яке почало зароджуватися за кілька років до розпаду СРСР, а також його незначний вплив на формування політики та прийняття управлінських рішень на початку розбудови незалежної України. Не менш важливим, на нашу думку, є те, що бюрократичний апарат за своєю природою зацікавлений в автократії, оскільки обидва її прояви тоталітарний і авторитарний збільшують можливості щодо впливу на суспільні процеси, зменшуючи необхідність у задоволенні потреб громадян. Результати "м'якого" одержання незалежності ми відчуваємо донині. Незважаючи на те, що за 23 роки в суспільному житті зазнали змін, іноді докорінних, майже усі сфери, структура бюрократичного апарату залишилася практично нереформованою. Етатизм як складова радянської ідеології, пов'язаний із відмежуванням держави від суспільства, й відповідно, бюрократичного апарату від соціуму, знайшов своє юридичне закріплення у Законі України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 року. Незважаючи на те, що до основних засад державної служби віднесено принципи служіння народу та пріоритету прав людини і громадянина, сама сутність державної служби як професійної діяльності осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заро-

бітну плату за рахунок державних коштів, відображає "державоцентриську модель" державного управління.

Іншою проблемою законодавчого регулювання державної служби є відсутність цілепокладення та спрямованість діяльності бюрократичного апарату на процес, а не на результат. Якщо порівнювати бюрократизм у системі державного управління з бюрократизмом у приватному секторі, то такі його прояви, як канцелярщина, паперотворення, тяганина тощо, характерні в основному державним органам. Бізнес-середовище націлене на одержання прибутку, побудоване на принципі конкуренції та спрямоване на результат, що не сприяє затягуванню процесу чи процедури, оскільки втрата часу рівнозначна втраті грошей.

Однією з причин вищеназваних проявів бюрократизму є те, що чиновникам притаманний консерватизм, стійкість до змін, і це сприймається ними як потенційна загроза подальшому їх існуванню. Запровадження новітніх технологій, наприклад комп'ютеризація чи електронна система документообігу, оптимізує роботу чиновників, що може призвести до скорочення їх кількості. Інновації змушують підвищувати кваліфікацію державних службовців, що призводить до конкуренції між молодим, як правило, більш прогресивним поколінням, і старшим, якому складніше пристосовуватися до революційних форм науково-технічного прогресу.

Бюрократизм як відірваність адміністративного апарату управління від суспільних потреб має власну субкультуру. Дослідники Ф. Ріггс [9] та Горан Гайден [8] пояснюють бюрократичну поведінку як культуру та феномен "почуттів близькості" або "прихильності", яким охоплено всі державні установи. Поява та існування цього явища зумовлюється такими особистісними стосунками, як наявність родинних зв'язків, клановість, належність до етнічних груп та ін. Подібна "прихильність" чиновників до цих зв'язків може переважати "раціональні" характеристики адміністративної структури. Феномен "почуттів близькості" відображається у фаворитизмі, важливості особистих зв'язків із бюрократією та його патронажу, просування по службі на основі "хто ти є", а не професіоналізму або досвіду, наданні певній групі або території ресурсів, а також присвоєнні державних ресурсів для приватних цілей. Така бюрократична поведінка має місце у середовищі слабких держав [10], в яких держава і суспільство охоплені суперечкою щодо суб'єктів розроблення і впровадження правил, що фактично регулюють усталений порядок повсякденного життя. У країнах з розвинутим громадянським суспільством, в яких державний сектор невеликий, значно менше проявів бюрократичної поведінки.

Перманентні політичні та економічні проблеми української держави, відсутність доброчесності державних службовців, призвели до моральної деградації значної частини суспільства, що позначилося й на управлінському апараті держави. Така ситуація сприяє поширенню бюрократизму, оскільки населення змушене змиритися з "егоїзмом" бюрократії, яка, зі свого боку, ще більше віддаляється від суспільних проблем, намагаючись підмінити державні інтереси власною корпоративною метою.

Висновки. Україна встала на шлях побудови демократичної, правової, соціальної держави, тому це вимагає від державних службовців вміння конструктивно працювати в новій суспільній ситуації, яка відзначається плюралізмом, посиленням наукових підходів до державного управління, збільшеним використанням інформаційних технологій. До управління державою має прийти нова генерація фахівців, у свідомості якої є розуміння, що державний діяч перебуває на службі у народу, а не навпаки. У цьому полягає важлива відмінність сучасної державної служби від бюрократичного апарату командно-адміністративної системи. Реалії життя вимагають нової свідомості людей, яким належить продовжувати демократичні перетворення в державі. При цьому нова свідомість службовців має базуватись на знанні та вмінні вчасно та якісно застосувати право.

Резюмуючи викладений матеріал, зазначимо, що до особливостей бюрократизму в системі державного управління України належать:

1. Значний вплив на бюрократичну систему незалежної України радянської номенклатури, яка за відсутності люстрації забезпечила "наступність і збереження інституційної пам'яті" радянської партійної бюрократії разом із усіма бюрократичними вадами;

2. Слабкість громадянського суспільства, яке ще донедавна не могло і не вміло ефективно впливати на прийняття управлінських рішень, контролювати діяльність держави та прояви бюрократизму в публічному секторі;

3. Побудова державного апарату за "державоцентриським" принципом, який не відповідає реаліям сьогодення й потребує запровадження демократичних засад для покращення ситуації;

4. Відсутність доброчесності в діяльності державних службовців, як необхідної умови якісної бюрократії в системі державного управління.

Перспективу подальших досліджень складають питання запровадження демократичних засад державного управління з метою протидії бюрократизму; аналіз люстрації в контексті протидії бюрократизму на державній службі; взаємозв'язок бюрократизму і корупції тощо.

Список використаних джерел

1. Вебер М. Господарство і суспільство: нариси соціології розуміння / Макс Вебер; з нім. пер. М. Кушнір. – К. : Вид. дім. "Всесвіт", 2012. – 1112 с.

2. Кульчицький С. Політична еліта в радянській і незалежній Україні / С. Кульчицький // День, №143, (2001). Режим доступу: http://www.day.kiev.ua/uk/article/podrobici/politichna-elita-v-radyanskiy-i-nezalezhniy-ukrayini

3. Мінаков М. Якість влади: спроба оцінки українських еліт / М. Мінаков // Критика, 2010. – 7 – 8 (153 – 154), с. 2.

4. Скрипнюк В. М. Бюрократизм в системі державного управління та механізм його подолання: дис. канд. юридич. наук : 12.00.01. / В. М. Скрипнюк. – О., 1999. – 186 с.

5. Цвєтков В. В. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства [монографія] / В. В. Цвєтков, В. П. Горбатенко / К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.

6. Цвєтков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цвєтков. – Харків : Право, 1996. – 164 с.

7. Encyclopedia of governance: in 2 volumes / [MarkBevir (Ed.) etal.]. – London : SAGE Publications Ltd., 2007. – Vol. 1. – 1028 p.

8. Hyden G. No Shortcuts to Progress / Goran Hyden. – University of California Press, 1983, – 223 p.

9. Riggs F. Administrationin Developing Countries: TheTheory of Prismatic Society / Fred W. Riggs. – Houghton Mifflin Co., 1964. – 477 p.

10. Turner M. Bureaucracy: Obstructing or Facilitating Development? / Mark MacDonald Turner, David Hulme // Governance, Administrationand Development: Making the State Work. – London : Macmillan Press LTD, Houndmills, 1997. – P. 82 – 104.

Надійшла до редколегії 08.08.14

А. М. Порайко, асп.
ИЗВРУ, Киев

ОСОБЕННОСТИ БЮРОКРАТИЗМА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ

В статье осуществлён теоретико-методологический анализ бюрократизма в системе государственного управления. Отмечена актуальность доктринального анализа подходов, сформировавшихся в отечественных и зарубежных исследованиях по определению его содержания и сущности. Определены характерные черты и обоснованно негативное влияние бюрократизма на общественные процессы. Названы проблемы и особенности формирования системы государственного управления в Украине. Проведён сравнительный анализ

бюрократизма в системе государственного управления и в частном секторе. Отдельное внимание уделено особенностям субкультуры бюрократизма и феномену "чувства близости" или "привязанности". Отмечено, что перспективу дальнейших исследований составляют вопросы внедрения демократических принципов государственного управления в целях противодействия бюрократизма; анализ люстрации в контексте противодействия бюрократизму на государственной службе; взаимосвязь бюрократизма и коррупции.

Ключевые слова: бюрократизм, государственное управление, система, противодействие, Украина.

A. Porayko, PhD student
Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv

FEAUTURES OF RED TAPE IN PUBLIC ADMINISTRATION OF UKRAINE

In the article it is done theoretical and methodological analysis of bureaucracy in public administration. It is emphasized the relevance of doctrinal analysis approaches that have emerged in domestic and foreign studies to determine its content and nature. It is identified characteristic features and grounded the negative impact of bureaucracy on social processes. It is addressed the problems and peculiarities of the formation of public administration in Ukraine. It is made comparative analysis of bureaucracy in public administration and the private sector. Special attention is paid to features of bureaucracy subculture and phenomenon of "feelings of closeness" or "affection". It is noted that the prospect of further studies constitute the introduction of democratic principles of administration to counter the bureaucracy; lustration analysis in the context of combating bureaucracy in the public administration; relationship of bureaucracy and corruption.

Key words: red tape, public administration, system, contraction, Ukraine.

УДК 351(477+438)

К. С. Проскурякова, Центр адаптації державної служби
до стандартів Європейського Союзу
Головний консультант
сектору координації Twinning відділу управління проектами

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ДОСВІД ПОЛЬСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

У статті розглянуто ключові моменти реформування публічної адміністрації в Україні через аспект підвищення кадрового забезпечення діяльності публічної адміністрації до європейських стандартів. Наводяться приклади застосування європейських програм в інших країнах. Пропонуються напрями підвищення ефективності державної служби. Розглянуто актуальні питання розвитку інструментів політики державного управління.

Ключові слова: публічна адміністрація, публічна служба, державна служба, адміністративна реформа, кадрове забезпечення, досвід.

Інтеграція України до світового співтовариства, розвитокі перехід до постіндустріальної та інформаційної епохи вбачають урахування основних векторів розвитку сучасних держав, впровадження нових інституційних-форм та інноваційних технологій, необхідних для реалізації актуальних завдань, викликаних сьогоденням. Тому важливого значення набуває теоретичне таметодологічне осмислення процесів удосконалення діяльності української влади, пристосування сучасної парадигми публічного управління до українських реалій.

У цьому процесі значну роль повинне відігравати ознайомлення із досягненнями світової управлінської культури, вивчення та впровадження різноманітного досвіду країн західної демократії, оптимальна інтеграція його у вітчизняні напрацювання.

Для України надзвичайно цікавим є досвід реформ, які Польща проводила в останні два десятиліття. Успіхи в реалізації цих реформ, безперечно, цікавлять український політикум, про що управлінці високого політикуму та інституцій України. Проголошений шлях про наближення України до Європейського Союзу передбачає не тільки адаптацію національного законодавства до норм ЄС і реструктуризацію органів державної влади, а й забезпечення та постійний контроль над якістю кадрового потенціалу. Європейські стандарти державної служби полягають насамперед в об'єктивності, справедливості та неупередженості, відданості інтересам суспільства. Тому актуальним постає питання щодо підвищення рівня професійності державних службовців. Компетентність публічних службовців є показником ефективності прийняття та обґрунтування політичних рішень, які несуть серйозні політичні, економічні та соціальні наслідки для українського суспільства, від яких значною мірою залежить якість публічних послуг, які надаються населенню. Відтак досвід Республіки Польща, набутий за два десятиліття, є цінним для дослідження та впровадження в Україні з урахуванням тенденцій до співпраці з європейськими спільнотами.

Мета статті. Метою статті є аналіз польського досвіду державної політики в аспекті адміністративних перетворень, виокремлення окремих варіантів і розгляд можливості їх впровадження в Україні.

Аналіз досліджень і публікацій питання становлення та розвитку державного адміністрування в аспекті розвитку кадрового потенціалу відображено в працях Н.Нижник, Н.Гончарук, М.Лахижі, С.Серьогіна, Л.Пашко, М.Пірен, Г.Іздебського,М.Кулеші, Й.Святкевича та ін.

Виклад основного матеріалу**.**

Реформи, ініційовані польським урядом у 1997 р. (однією з яких і була адміністративна реформа), мали на меті трансформувати Польщу в сучасну конкурентоспроможну державу, яка була б здатна прийняти політичні й економічні виклики сучасної Європи і стати її інтегрованою частиною.

Існують критерії, яким має відповідати країна-кандидат у члени ЄС, серед них адаптація національного законодавства до acquiscommunautaire (третій копенгагенський критерій) та створення адміністративного механізму застосування acquiscommunautaire (мадридський критерій). На законодавчому рівні визначено, що acquiscommunautaire включає акти законодавства Європейського Союзу, але не обмежується ними, прийняті в рамках Європейського Співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ [2].

Інтеграція кожної з асоційованих країн, включаючи Польщу, до внутрішнього ринку ЄС вимагає забезпечення складного процесу адаптації законодавства, системи регулювання та методів сертифікації цієї країни до вимог законодавства ЄС. Ключовим моментом цього процесу вважався не просто процес адаптації законодавства, а й створення необхідної "інфраструктури", в рамках якої законодавство може функціонувати ефективно. Інакше

© Проскурякова К. С., 2014

кажучи, метою було створення системи інституцій, структур та адміністративних механізмів, необхідних для ефективної імплементації адаптованого законодавства.

Інтеграція Польщі з Європейським Союзом вимагала приведення законодавства Речі Посполитої у відповідність із нормами права об'єднаної Європи. Польща не могла стати членом Європейського Союзу, не здійснивши уніфікації свого права за cquis communautaire.

Адміністративна реформа у Польщі мала два джерела натхнення: європейський досвід і практику та власні традиції. Принципи, закладені в проведення адміністративної реформи, базувалися на традиціях європейської цивілізації. Ці принципи також закладено в основу стратегії розвитку країн-членів ЄвропейськогоСоюзу.

Серед них можемо виділити:

– побудова громадянського суспільства – впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, стимулювати подальший розвиток громад, водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності;

– субсидіарність – фундаментальний принцип функціонування Європейського Союзу. Шляхом деконцентрації центральний уряд передає ряд функцій, що можуть ефективно здійснюватись на нижчому рівні, ближче до громадянина, місцевим органам влади, або делегує їх територіальним спільнотам, залишаючи водночас частину з них у сфері своєї компетенції;

– ефективність – місце Польщі в Європейському Союзі значною мірою визначається ефективністю використання здібностей її громадян і спроможністю локальних і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для потенційного розвитку;

– прозорість, відкритість і підзвітність – означає ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, ширших повноважень для демократично вибраних місцевих влад;

– гнучкість – здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, підвищення рівня гнучкості та встановлення ефективного зворотного зв'язку з публічною владою.

По суті, глибока структурна реформа публічної адміністрації складалася з двох взаємопов'язаних реформ, які проводилися одночасно, – реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування (децентралізації). Крім того, трохи пізніше було проведено певне реформування у центральному уряді.

Важливо зазначити, що в кожній із цих сфер перед польським народом стояв неоднаковий обсяг завдань. Так, якщо польські реформатори фактично перекроїли адміністративно-територіальний устрій держави, то система стосунків у трикутнику уряд-парламент-президент була вже викладена в польській конституції і практикована раніше. Щодо місцевого самоврядування, реформа змінила досить багато, але певні базові принципи, такі як, наприклад, самоврядування, були прийняті задовго до реформи [1].

Як бачимо, ефективність проведеної реформи у Польщі можна пояснити досить прозаїчно. У більшості сфер вона була швидше завершенням еволюційних змін, що розпочалися досить давно.

У польському законодавстві немає єдиного акту, що в консолідованій формі вирішує всі аспекти державної служби. Традиційно окремі її види регламентуються актами, які становлять основні параметри статусу державних службовців.

У Польській Республіці корпус державної служби розподіляється на дві основні категорії, власне корпус державної служби (державні службовці) та службовці державних установ. До корпусу державної служби належать службовці державної адміністрації, статус яких визначає закон "Про державну службу" від 21 листопада 2008 р. Цей закон вносив зміни до попередніх законів про цивільну службу Польщі від 24 серпня 2006 р., 18 грудня 1998 р., 5 липня 1996 р. та 17 лютого 1922 рр. (що свідчить про давні традиції Польщі у сфері державної служби) [3]. Була зроблена спроба запровадити ефективний інструмент управління людськими ресурсами в системі державної служби, зокрема: включення управлінських посад до державної служби, зміцнення системи управління людськими ресурсами, підбір кадрів на вищі керівні посади в системі державної служби Польщі у формі відкритого та прозорого демократичного конкурсного набору, об'єднання системи винагород та заробітної плати з оцінкою роботи.

Процес реформування публічної служби відображений у тексті Конституції Польщі, що була прийнята 2 квітня 1997 р. У Конституції збереглися правові норми щодо формування органів державної влади і використовуються поняття "публічна служба" і "цивільна служба". Усі польські громадяни, які повною мірою користуються публічними правами, мають право на доступ до публічної служби, як вказано в ст. 60 Конституції Польщі. Також на конституційному рівні визначено, що для забезпечення професійного, безпристрасного та політично нейтрального виконання державних рішень в установах державної адміністрації діє корпус цивільної служби. Головою корпуса є Прем'єр-міністр [4, с. 153].

Послідовно протягом 90-х рр. було проведено децентралізацію функцій та повноважень у системі державного управління. Центральний уряд здійснює свою діяльність у регіонах через своїх представників воєвод та їх офіси. До компетенції воєводи віднесено здійснення нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з точки зору дотримання законодавства та співпраці із цими органами з метою досягнення виконання цілей програми уряду в регіонах [5]. Діяльність органів територіального самоврядування регулювалась законами про самоврядування 1990 р., повітове самоврядування 1998 р. Урядова адміністрація керувалась Статутом про Раду Міністрів 1996 р., статутом про діяльність урядової адміністрації 1997 р. та статутом про урядову адміністрацію у воєводстві 1998 р. Значну роль у реформуванні публічної служби відіграли залучені експерти, які діяли в рамках **програми SIGMA.**

Подальший розвиток відобразився у "Народній програмі підготовки до членства в ЄС" і пов'язаній з нею програмі "Розбудова інституцій". На її основі було встановлено партнерські відносини із зарубіжними колегами, завдячуючи яким Польща отримала потрібний досвід та необхідних експертів [6].

Система державної служби Польщі, що запроваджувалась з 1998 р., була ефективно інтегрованою до стандартів Європейського Союзу в таких сферах, як відкритість і конкурентоспроможність при прийомі на роботу, заохочення та оцінки, атакож навчання і професійний розвиток. З метою уникнення політизації процесу добору персоналу в Польщі детально сформульовані жорсткі вимоги до кандидатів на посади в державному секторі. Діяльність державних службовців базується на чотирьох принципах: професіоналізм, надійність, позапартійність та політична нейтральність. Так, кандидати, перш ніж отримати статус державного службовця, мають пройти кваліфікаційні процедури протягом кількох років. Кандидата призначають на посаду на тимчасовій контрактній основі (до 3 років). У цей період працівник проходить шестимісячне стажування та отримує певну початкову професійну підготовку. Підго-

товчий період закінчується іспитом, який приймає екзаменаційна комісія. У разі позитивного результату та за умови, що кандидат має університетський ступінь, дворічний стаж роботи на державній службі, володіє щонайменше однією іноземною мовою, що є робочими мовами в Європейському Союзі, або однією з таких іноземних мов: арабська, білоруська, китайська, ісландська, японська, норвезька, російська, українська, та не стоїть у резерві збройних сил, кандидат отримує контракт на роботу у державному секторі на невизначений термін [7].

Не останню роль у становленні публічної адміністрації Польщі відіграє Кодекс етики державної служби, який затвердив своїм Указом 11 жовтня 2002 р. Прем'єр Ради Міністрів Єжек Міллер. Кодекс став результатом напрацювань дворічної роботи спеціальної комісії, наслідком наукового підходу до завдань етики, а також урахування урядової практики. Кодекс відображає основні норми і правила, якими має керуватись член корпусу цивільної служби. Безсторонність, політична відданість, моральність, сумлінність, творчість у виконанні поставлених завдань, компетентність, відповідальність, раціональність та лояльність – основні засади, які були покладені в створення Кодексу етики державної служби Польщі [8].

У Кодексі враховано іноземний досвід вироблення стандартів публічного життя, які мають універсальний характер. Основними з них є: безкорисність, відповідність праву, об'єктивність, відкритість, ввічливість тощо. Ці принципи впроваджувалися у країнах Західної Європи поступово, насамперед у результаті саморегуляції зацікавлених органів. Проте в Польщі процес саморегуляції виявився неефективним, оскільки протягом кількох десятиліть умови діяльності органів влади були радикально іншими, а після 1989 р. стандарти публічної служби створювалися наново, розвиваючись разом із суспільством, що примушувало вдаватися до видання актів так званого "м'якого права" (miekkiego prawa; soft low) .

Сприяє встановленню європейських стандартів публічного управління в Польщі також прийнятий 6 вересня 2001 р. Європейським Парламентом Кодекс адміністрації на основі проекту, розробленого Омбудсменом Європейського Союзу. Метою цього документа був намір встановити принципи і стандарти поведінки утворених європейських інститутів, а також працюючих у них службовців у їх відносинах із громадянами та представниками громадськості, посилити можливість впливу громадянського суспільства на європейські інституції.

Кодекс затверджений як акт, що не має юридично обов'язкової сили, але положення документа мають важливе практичне значення для інститутів Європейського Союзу. Крім глибокого експертного опрацювання моделі реформ, звертає на себе увагу також і широка просвітницька кампанія. Зокрема, поширенням інформації щодо реформи займалася Комісія місцевого самоврядування при Громадянському Комітетіта неурядова організація "Фонд розвитку місцевої демократії". Були створені консультаційні та тренінгові центри; вже до 1998 р. тренінг-курси пройшли близько 50 тис. учасників [1].

Необхідним фактором успішного проведення реформування публічної адміністрації стала зацікавленість у ній державних установ, які були покликані забезпечити її реалізацію. Це передбачало високу мотивацію, формування системи стимулювання професійного зростання та високих результатів діяльності службовців на основі ротації кадрів, оцінки їх роботи, заохочення за сумлінну працю та вдосконалення системи оплати.

Висновки.

Реформування публічної адміністрації значною мірою залежить від кадрового забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а отже, потребує залучення до системи управління на всіх рівнях професійно підготовлених, компетентних та ініціативних кадрів. Також необхідно активно залучати професійних експертів із-за кордону на постійне місце роботи, особливу увагу приділяючи службовцям зі Східної Європи як найбільш близької до України за стартовою структурою інституцій.

Адміністративна реформа в Польщі була проведена відносно за короткий час і була досить ефективною. Сенс полягає у сприятливій політичній ситуації, що склалася на той час, а також у ефективній роботі уряду, який за рік підготував необхідний пакет нормативних актів, що були потрібні для проведення реструктуризації публічної адміністрації. Також слід відмітити, що модель публічного управління створювалась за допомогою дослідників та експертів як польських, так і залучених із Євросоюзу. Поділ публічної служби на дві категорії позитивно позначився на іміджі самої публічної служби, а імплементація таких актів Євросоюзу, як Кодекс доброї адміністрації та введення в дію свого Кодексу етики публічної служби підвищив рівень професійності серед публічних службовців.

Децентралізація державної влади шляхом передачі функцій і відповідальності на новостворені рівні місцевого самоврядування дала змогу звільнити центральну виконавчу владу від обов'язків локального адміністрування, надаючи їй більше можливостей для відповідального управління країною в цілому.

Нові управлінські кадри повинні вміти працювати в умовах демократії та ринку, орієнтуватися на потреби громадян, підвищення якості й доступності публічних послуг. Необхідно створити систему кадрового забезпечення органів державної владита місцевого самоврядування, яка б забезпечила залучення до публічної служби найбільш підготовлених та здатних професійно виконувати посадові обов'язки осіб шляхом визначення критеріїв відбору та проведення на конкурсній основі об'єктивного й гласного добору кадрів, кар'єрне зростання на основі індивідуальних програм розвитку кар'єри та запровадження прозорої процедури просування по службі на підставі професійних досягнень шляхом імплементації таких механізмів освітньо-культурного обміну (програми ERASMUS MUNDUS, TEMPUS); механізму інституційної розбудови (проекти Twinning, заходи TAIEX, оцінка SIGMA); фінансовий механізм (ЄІСП).

Пропозиції щодо подальших кроків у розбудові інституційного потенціалу державної служби України.

Сучасна модель самоврядування в Україні потребує суттєвого вдосконалення.

Найбільш ефективними для впровадження Європейських стандартів державної служби в Україну, враховуючи досвід Польської Республіки, є такі заходи:

- Проведення досліджень та розроблення пропозицій з державної політики у сфері адміністративної реформи і державної служби.
- Організація публічних кампаній з державної політики.
- Розроблення технічного завдання та управління проектами, спрямованими на модернізацію та удосконалення діяльності апарату органів державної влади України.
- Ведення реєстру державних та адміністративних послуг.

Серед здобутків розбудови державної служби України можна виділити такі як впровадження в Україні інструментів інституціональної розбудови Twinning, TAIEX та SIGMA, розвиток мережі груп аналізу політики, пропозиції щодо удосконалення державного управління, серед яких варто виокремити побудову системи та

структури органів виконавчої влади за функціональним принципом, ведення Реєстру державних та адміністративних послуг, нормопроектування у сфері державної служби, створення національної бази електронних особових справ державних службовців, дослідження історії державної служби в Україні та відродження національних демократичних адміністративних традицій.

Всі подальші дослідження також будуть спрямованіна пошук найбільш раціональних шляхів покращення кадрового забезпечення європейських стандартів політичного управління.

Список використаних джерел

1. Гнидюк Н. Розвиток державної служби в Польщі. Елементи стратегії реформуваннядержавної служби та проблеми, пов'язані з її впровадженням / Н. Гнидюк, Г. Януш // Вісн. УАДУ. – 2007. – № 3.
2. Досвід Польщі щодо децентралізації управління зовнішньою допомогою // Бюрократ. – 2008. – 27 груд. – № 23-24 (76-77).
3. Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. Режим доступу :http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/kon1.htm
4. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державногоуправління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / А. Вишневський (кер. авт. кол.), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін. ; зазаг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу,2010. – 396 с.
5. Прокопчук Т. Адаптація законодавства України до acquis communautaire / Т. Прокопчук. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Mbez/pravo/2010_1/Prokopchuk.pdf
6. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А. В. Толстоухова,Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук ; Секретаріат Кабінету Міністрів України. – К. : Монолит, 2010. – 400 с.
7. Чикаренко І.А. Європейські стандарти публічного управління: регіональний рівень // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади: Матеріали ІУ Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю, 24 листопада 2009. – Ч. 1. – Полтава: Полт. НТУ, 2009. – с.133-135.
8. Шаповалова Н. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати /Наталя Шаповалова, Іван Пресняков. – Режим доступу : ihttp://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636

Надійшла до редколегії 08.08.14

К.С. Проскурякова, Центр адаптации государственной службы к стандартам Европейского Союза, главный консультант сектора координации Twinning отдела управления проектами

ЕВРОПЕЙСКИЕ СТАНДАРТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ОПЫТ ПОЛЬСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

В статье рассмотрены ключевые моменты реформирования публичной администрации в Украине сквозь аспект повышения кадрового обеспечения деятельности публичной администрации к Европейским стандартам. Приводятся примеры использования Европейских программ в других странах. Предлагаются направления повышения эффективности государственной службы. Рассмотрены актуальные вопросы развития инструментов политики государственного управления.

Ключевые слова: публичная администрация, публичная служба, государственная служба, административная реформа, кадровое обеспечение, опыт.

K. Proskuryakova, Center for Adaptation of the Civil Service standards of the European Union Senior Consultant sector coordination Twinning Department of Project Management

INTRODUCTION OF EUROPEAN STANDARDS OF HUMAN RESOURCES MANAGEMENT POLICY: THE POLISH EXPERIENCE

This article examines key aspects of public administration reform in Ukraine through the aspect of the staffing of public administration to EU standards. Provided examples of the use of European programs in other countries. The directions of improving the efficiency of the public service are also offered. The actual questions of development of policy instruments of government are also discussed.

Key words: public administration, public service, civil service, administrative reform, staffing experience.

УДК 323.2:351:342.7] (477)

О. Ю. Самофалова, асп.
КНУТШ, Киев

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СТРАТЕГИЯ ПРАВОЗАЩИТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ: СОДЕРЖАНИЕ И ПРИОРИТЕТЫ

В статье рассматривается отсутствие четких приоритетов государственной политики в сфере правозащиты как одна из причин её неэффективности, доказывается важная роль единой государственной программы защиты прав человека, осуществляется поиск основных теоретический основ и ценностных приоритетов стратегии государственной правозащитной деятельности.

Ключевые слова: права и свободы человека и гражданина, защита прав, гарантии прав, государственная политика в сфере защиты прав.

С момента провозглашения независимости в Украине было принято немало законодательных актов, призванных гарантировать права человека и гражданина. Однако на практике мы имеем либо их грубое нарушение, либо же невозможность реализации в полном объеме. Одной из причин такого положения вещей можно считать непоследовательность осуществляемых государством мероприятий, нацеленных на обеспечение прав и свобод. Это позволяет утверждать, что разработка стратегии государственной политики в сфере правозащиты – это важнейшее условие ее эффективности.

Анализ различных моделей государственной политики и их теоретическое обоснование традиционно классическими темами политико-правовой науки. Эта тематика достаточно детально изучена в научной литературе. Среди новейших публикаций, посвященных поиску путей усовершенствования государственной политики в сфере защиты прав человека можно выделить публикации Ю. Ведерникова, М. Беспаловой, Я. Лазура, В. Чуксиной, Г. Яшковой. Однако в Украине на смену повышенному интересу к защите прав человека в первые годы независимости пришло некоторое разочарование в процессах демократизации в целом, потому все работы сводились, в основном к критике существующей системы правозащиты, а фундаментальных исследований, связанных с поиском путей преодоления этих противоречий, не проводилось с 2004 года. Также и на современном этапе не исчерпала себя проблема баланса между природными и гарантированными правами в осуществлении государственной политики. В политической практике она проявляется как дилемма между автономией, свободой индивида и необходимостью государственной защиты прав и свобод человека.

© Самофалова О. Ю., 2014

Дилемма, сохраняет свою актуальность и для украинской государственной политики в сфере правозащиты.

Сказанное предопределяет необходимость проанализировать роль стратегии государственной политики в сфере защиты прав человека, сравнить общие принципы правозащитной политики государства в Украине и в западноевропейских государствах. Поэтому целью статьи является определение роли и содержания государственной стратегии защиты прав человека в Украине.

Прежде всего, остановимся на выяснении значения программы правозащитной деятельности государства. Следует отметить, что реформы в Украине не всегда имеют последовательный характер и не всегда осуществляются обоснованно с точки зрения их целесообразности. Иногда это можно объяснить трансформационным характером украинской политической системы. Ведь общественные изменения еще происходят в условиях идеологического вакуума, а вместо дискредитированных советских ценностей новые так и не сформировались.

Также отсутствие стратегии демократических преобразований можно объяснить неразвитостью демократической идеологии в социалистических странах. Это связано, прежде всего, с длительным во времени и жестоким подавлением инакомыслия, а также с умеренностью и ограниченностью идеологии альтернативных движений Советского Союза вроде диссидентов, Хельсинского союза, Движения за содействие перестройке. Их идеи не шли дальше приспособления существующего политического строя мировым тенденциям и требования незначительного расширения гражданских прав.

Этап консолидации демократии в Украине невозможен без четкого представления о целях, которые надо достичь. Основой для воплощения того или иного идеала являются ценностные установки субъектов политики. Не зная шкалы ценностей, определяющих субъективные цели и установки участников политического процесса, невозможно объяснить их рациональный выбор. Благоприятный для общества выход может быть достигнут лишь при наличии у власти четких представлений о конечной цели преобразований и адекватных этому средств, воли и решимости в осуществлении общенациональных задач, при условии существования надлежащей степени согласия общества с этими задачами и путями их выполнения.

Однако, осознание цели политического развития важно не только для правящей элиты, но и для рядовых граждан, которые сами должны искать жизненные ориентиры и определять свои ценности. Для многих это становится бременем вследствие плюрализма, конкуренции социальных идеалов. Противоречием в постсоциалистических странах является отсутствие благоприятных социальных, экономических, духовных и культурных условий развития политической системы, что приводит к сохранению глубокой пропасти между либеральными элитами и широкими массами населения. Либеральные элиты обычно слишком малы и слабы, чтобы провести преобразования в стране. При этом отсутствует сильный средний класс, который мог бы быть их союзником [4].

Формирование представления о цели и перспективах политического развития, создание долгосрочных стратегических планов политических трансформаций помогут перевести демократизацию с чисто спонтанного процесса в общественно регулируемое русло. Важной составляющей применения этого средства является формирование более приемлемой общественной идеологии. Вначале 90х гг. на такую роль претендовала национальная идея. Отстаивание национальной идентичности, усиление патриотизма действительно сыграли важную роль в становлении независимости. Национализм был ведущей силой в борьбе против коммунизма. Однако в дальнейшем он не смог стать основой гражданского сознания. Это можно объяснить несколькими причинами.

Во-первых, призыв к утверждению прочной украинской нации вступает в противоречие с идеей универсализма демократии, которая проявляется в равенстве всех граждан, независимо от их национальной, этнической, религиозной принадлежности.

Во-вторых, склонность посткоммунистических режимов спекулировать национальными вопросами несет в себе реальную угрозу из-за общей слабости демократии в постсоветских странах. Переходный период требует сильной исполнительной власти, а это вызывает справедливые опасения возможности установления авторитарных режимов с националистическим окрасом. Почти во всех посткоммунистических странах, где четко прослеживаются этнические меньшинства, возникают проблемы конфликта между нестабильным и неуверенным в себе большинством, и еще менее стабильным меньшинством.

В-третьих, призывы национального самоопределения начали использоваться с целью манипулирования общественным мнением, отвлечение внимания от решения насущных социально – политических вопросов, и наконец, даже для разжигания вражды между представителями разных национальных групп. То есть, дальнейшее усиление таких тенденций может привести к внутренним конфликтам и поляризации общества.

Сказанное вовсе не означает невозможность развивать национальную идею, культурную самобытность, но подчеркивает опасность использования национальных чувств для политической риторики, а также указывает на необходимость акцентировать внимание не только на групповых, но и на общечеловеческих ценностях.

Также следует вспомнить, что часто институциональные преобразования украинской политической системы на практике означают борьбу за увеличение своих полномочий, подстройки под конкретную политическую ситуацию или волю определенных политических сил. В тоже время в условиях правовой инфляции только государство может обеспечить уверенность рядовых граждан в том, что принятые законы выполняются. Закон не может урегулировать абсолютно все частные случаи тех или иных правовых противоречий, не может быть достаточно динамичным для изменений в различных сферах человеческой жизнедеятельности, поскольку постоянная смена юридических норм была бы крайне нецелесообразной и неэффективной.

Также для постсоветских стран, слабыми сторонами которых является несформированность институтов гражданского общества и низкий уровень политико-правовой культуры, деятельность государственных органов в сфере правозащиты является не только желаемой, но и объективно необходимой. Это объясняется тем, что положение государства в любой сфере общественной жизни связано с монополией на принуждение. Государственные решения общеобязательные для исполнения. Даже если кто-то не согласен с ними, уверенность в одинаковости этих норм для всех, а также в наличии наказания за их нарушение, обеспечивает, по крайней мере, формальное единство, порядок и определенную направленность функционирования политической системы.

Такие особенности государства, как ее универсальность (охват всех сфер общества и всех социальных групп), осуществление функции согласования интересов, право применения легального принуждения и другие, говорят об исключительной важности именно госу-

дарственных гарантий и их олицетворение в деятельности органов государственной власти, не отрицая при этом возможность существования и других. Без государства, которое, гарантирует обязательность правовых норм, не может существовать общей стратегии развития общества, устойчивой системы ценностей. Последние из-за субъективных различий каждого отдельного индивида и группы могут пониматься иначе.

Часто препятствием в реализации прав становятся мировоззренческие стереотипы. Поэтому важно не только законодательное закрепление прав, но и адекватное восприятие действующего нормативного материала всеми его адресатами, находит выражение в правоприменительной деятельности государства. Последняя включает возможность принудительного исполнения прав граждан и устранения препятствий на пути их реализации.

Парадоксом общественной жизни Украины стало нарушение прав или злоупотребление правом без формальных нарушений закона. Сложная структура правовой базы, неопределенность некоторых норм не позволяют рядовому гражданину сориентироваться в уровне соблюдения его прав и свобод, а политическим элитам предоставляют возможность манипулировать законом в своих интересах. Появляется необходимость в посредниках, которые прибегают к коррупционным действиям, цинично представляя их как плату за услуги. Несовершенство нормативной базы и дефицит правовой регламентации в определенных отраслях возлагает особую роль в правозащитной деятельности на вышеупомянутые управленческие и административные средства обеспечения прав человека.

Таким образом, роль государственной стратегии правозащитной деятельности бесспорна. Однако встает вопрос о её ценностных приоритетах и содержании.

В Украине в процессе формирования государственной правозащитной деятельности за основу взята континентально – европейская система права. Теоретическую основу последней составляет либеральная идеология. Вместе с тем не было принято во внимание тот факт, что наше государство имеет свою специфику и западные образцы, взятые без их адаптации к отечественным реалиям, не будут эффективны.

Следует заметить, что у основателей либерализма права человека трактовались в негативном смысле, то есть как свобода от чего-то. Такое понимание было обусловлено, прежде всего, историческими условиями. Как представители класса буржуазии, который только начал зарождаться в западных странах в XVII веке, они стремились обосновать право на свободную деятельность в экономической сфере. Ведь именно свобода стимулирует поиск путей достижения успеха, предприимчивость, новаторство, все то, что присуще буржуазии. Права человека на этом этапе означали освобождение от всех пут феодального общества: религиозного и социального контроля со стороны государства. Борьба за свободу была лозунгом буржуазных революций в Европе и понималась как борьба за освобождение от любых внешних ограничений, избавления от старых социальных порядков, которые тормозили общественный прогресс, сдерживали развитие новых социально-экономических отношений.

В Украине так же продолжается развитие рыночной экономики. Украинские предприниматели, сталкиваясь с большим количеством налогов, бюрократических сложностей закономерно стремятся дистанцироваться от сотрудничества с государственными институтами. Однако на современном этапе развития общества нерегулируемая государством экономическая система существовать не может. Поэтому автономия личности в сфере предпринимательской деятельности означает приспособленчество к обстоятельствам, недобросовестное ведение бизнеса, содействие взяточничеству. То есть, существует объективная необходимость диалога и конструктивного сотрудничества между институтами власти и гражданского общества, что осуществляется путем давления заинтересованных групп на государственные органы.

Отрицательное понимание прав человека в Украине усугубляет сложившуюся в советский период дихотомию между общественной и государственной правозащитной деятельностью.

Также негативный подход к трактованию прав человека предопределяет абсолютизацию индивидуальной воли, их понимания как ничем неограниченных. При таких обстоятельствах свобода превращается в произвол [9].

Для правовых систем романо-германской семьи, сформированных на основе либеральной теории, характерно рассмотрение норм права как норм поведения, соответствующих справедливости и морали. Здесь на первый план выступает необходимость определить, какими же должны быть эти нормы. Гораздо меньше в них отражены вопросы управления, отправления правосудия и применения права. По историческим причинам право выступает здесь как средство регулирования отношений между гражданами. Другие отрасли были разработаны позднее и менее совершенны по сравнению с гражданским правом, которое осталось основой.

При этом следует помнить, что борьба за права человека в западноевропейских государствах формировалась веками, способствуя становлению традиций различных правовых процедур и высокого уровня политико-правовой культуры. В Украине такое отношение к правам человека предопределяет формальный подход государственной защиты прав и попыток манипулировать общественным мнением. В связи с этим в современной отечественной политической науке существуют различные оценки и названия для описания этого противоречия в защите прав человека в Украине. Так, автор монографии "Философия демократии" А. Толстоухов называет украинский политический строй спекулятивной демократией и определяет его как разновидность формальной демократии, соединяющий в себе черты демократического и авторитарного режимов. Этот термин, по Толстоухову, означает, что повышение роли граждан имитируется, но на самом деле целенаправленно сводится к минимуму благодаря популистским действиям и информационным манипуляциям. Таким образом, постепенно уменьшается социальный базис поддержки демократических преобразований.

Особенностью спекулятивной демократии является то, что она ставит своей целью получение экономической прибыли и тяготеет к коммерциализации государственной политики. Вот как изображает такую форму правления сам Толстоухов: "Управление общественным мнением осуществляется благодаря эффективной системе пропагандистского воздействия за счет внешнего информационно – политического ресурса, который подается населению как мнение мирового сообщества. "Революционная целесообразность" обусловливает рост даже прямого насилия путем лживых обвинений и раздувания ненависти к определенным "не нашим" олигархам и бывшим губернаторам и районным администраторам, милиционерам, налоговикам, таможенникам и т.д." [10].

Дополняет подобные рассуждения украинский исследователь демократии М. Павловский. Он описывает такую ситуацию. Когда власти не удается решить какую-то сложную проблему в экономической, политической или социальной сфере, "она идет на организацию

шумной кампании по выявлению зла, против которого необходимо бороться во имя спасения Отечества" [8].

То есть, либеральная концепция прав человека не может быть единственной основой государственной стратегии правозащитной деятельности в Украине из-за незрелости общественного мнения и политической элиты. По этому поводу, Ф. Закария утверждает: "Введение демократии в расколотых обществах только поощряет национализм, этнические конфликты и даже войны. Организовать себе массовую поддержку проще всего на расовой, этнической или религиозной почве" [5].

Такой вывод вполне соответствует украинской политической практике, где основные политические игроки используют национальные чувства для политической риторики, чем провоцируют раскол общества. Призывы национального самоопределения начали использоваться с целью манипулирования общественным мнением. Государство оправдывает собственное вмешательство в различные сферы жизни общества и использования различных методов деятельности, в том числе противоправных, ставя цель развитие нации. Одновременно ответственность за просчеты собственного правительства возлагается на внешнего врага. Примерами этого могут служить споры о необходимости второго государственного языка, региональное деление и противопоставление интересов различных территориальных социальных групп в Украине.

Таким образом, основными гарантиями прав в континентально – европейских системах считается их конституционное закрепление, создание специального органа конституционного контроля, констатация обязанности государства обеспечивать личную свободу. Существование общих норм права, имеющие в отличие от судебных прецедентов абстрактный характер, способствует более свободной трактовке установок закона со стороны судов. Согласно демократической доктрине реализация прав человека происходит через классические процедуры представительной демократии, среди которых избрание высших органов государственной власти, опосредованное участие в разработке законов и другие. Эти ценности, безусловно, должны лежать в основе стратегии государственной правозащитной политики. Однако по указанным причинам следует рассмотреть также и другие подходы к защите прав человека.

Альтернатива классическому пониманию прав человека как естественных и неотчуждаемых – это позитивистская теория. Это направление стало доминирующим в правовой науке во второй половине XIX в. Это было обусловлено, прежде всего, осознанием идеи права как фактора стабилизации общества, гарантии порядка и развития.

Правовой позитивизм базируется на признании основополагающей ценности государства, а также на вере в эксперимент, опыт, который из естественных наук переносится в правовые. Основная задача юридической науки, согласно этой теории, заключается в толковании и систематизации каждый раз более многочисленных правовых норм и в попытке стабилизировать эти нормы, проявлением чего были кодификации XIX в.

По мнению позитивистов, частное и публичное право входят в позитивное законодательство и только благодаря этому и приобретают свойства права [6].

Чрезвычайно поднося значение закона, позитивисты отмечали, что закон появляется не потому, что этого требуют общественные отношения, а наоборот – определенные общественные отношения появляются только потому, что есть соответствующий закон. Есть правоотношения, субъективные права и обязанности имеют место благодаря желанию законодателя. С другой стороны, законодатель (которым является государство, суверен) не подчиняется нормам права, поскольку является не только источником права, но и предшествует ему исторически и логически. Учитывая это правила функционирования политической власти не имеют юридического характера и принадлежат к сфере морали.

Представители правового позитивизма утверждали, что определяющим фактором, который творит право, а следовательно, и регулирует общественную жизнь, является лицо или группа лиц, стоящих у власти. Источником правопорядка есть только власть, которая предполагает принуждение. Она, стоя над обществом, регулирует и формирует общественную жизнь. Действующее право, созданное властью, призвано обеспечивать порядок, гармонию и безопасность в государстве.

Одним из основателей правового позитивизма считают Джона Остина. Остин подчеркивал, что право является реальным фактом, созданным государством. По его определению, право – это норма, установленная для управления одним разумным существом со стороны другого разумного существа, которое имеет власть над первой [6].

Важное значение в концепции Остина имеет трактовка установленного государством права, как права в строгом смысле этого слова. Оно принципиально отличается от всех правил или норм, регулирующих общественные отношения, тем, что последние не происходят прямо или косвенно от суверенной власти (религия, обычные нормы, моральные нормы, законы науки и т.д.).

Согласно этим идеям, без законов и государственной политики права лица вообще не могут быть защищены. Они будут только теоретической конструкцией. В целом задачей правового позитивизма было укрепление связи права с суверенной властью, углубления доверия к государственному аппарату, достижения уверенности и стабильности в обществе. Правовой позитивизм заложил основу концепции правового государства, суть которой заключается в утверждении идеи, что над гражданином, над властью и над государством стоит неизменный правопорядок. Государственный аппарат при этом связан, ограничен им же изданными законами. Государство должно гарантировать нормами действующего права сферу прав граждан и их свобод.

На наш взгляд использование основных принципов правового позитивизма позволяют сосредоточить внимание на необходимости продуманной и последовательной государственной политики в сфере защиты прав человека. Актуально для сегодняшней Украины звучит тезис о том, что без целенаправленных действий государства, права человека будут лишь формальностью. Также целесообразно, вслед за правовыми позитивистами добиваться четкости и соответствия законов друг другу.

Использование элементов правового позитивизма в создании стратегии правозащитной деятельности государства может посодействовать усовершенствованию работы государственных чиновников, дисциплинировать всех участников правовых отношений. Важным моментом этого философского течения является убеждение, что представители государства должны руководствоваться только законом, в то время как политики – моралью. Эта идея перекликается с учением М. Вебера о политике как искусстве и профессии [2]. В Украине, наоборот, право часто становится орудием политиков, которые стараются легитимизировать собственные решения.

В тоже время, в контексте украинских реалий абсолютизация позитивистского подхода к утверждению и защите прав человека угрожает неоправданным усилением органов государственной власти, в то время как акцент на негативном закреплении прав личности бу-

дет неэффективным из-за недостаточности правовых знаний у граждан и отсутствие опыта обжалования определенных решений в суде. Поэтому предметом дальнейших научных исследований должна стать проблема поиска национальной концепции правозащитной государственной политики в Украине на основе учета, как опыта зарубежных государств, так и специфики политической системы переходного типа.

Таким образом, разработка стратегии правозащитной деятельности государства сформирует осознанное направление общественно – политического развития, убежденность в идеалах демократии. Это означает, что государству необходима интегральная система базовых ценностей и основных принципов, которые могли бы консолидировать общество и ускорить процесс освобождения общественного сознания от рудиментов тоталитарного мышления, идеологических догматов марксизма-ленинизма.

Поэтому одной из приоритетных задач повышения эффективности правозащитной государственной политики является разработка ее стратегии, которая обеспечит последовательность выбранного курса. При этом следует учесть, что не существует универсальных моделей или образцов правозащитной деятельности. Итак, разрабатывая государственные программы защиты прав человека, следует исходить из специфики общественно – политического развития, менталитета, национальных интересов.

Среди важнейших задач, которые призвана, прежде всего, решить стратегия государственной политики в сфере правозащиты следует выделить:

- дальнейший поиск баланса между индивидуальной автономией и государственной помощью;
- постановка ценностных приоритетов защиты прав человека;
- целевая переориентация деятельности органов исполнительной власти;
- идеологическое и правовое воспитание личности;
- создание условий для сотрудничества государственных и общественных правозащитных институтов;
- обеспечение правовой четкости и соответствия разных нормативных актов друг другу;
- разграничения полномочий политиков и государственных служащих (бюрократов).

Для выполнения заданных целей целесообразно предусмотреть в программе государственной правозащитной политики следующие мероприятия.

Во-первых, отказ от реализации популистских программ социальной защиты, прямого администрирования, которое препятствует становлению гражданского общества, отработка и законодательное закрепление процедур реализации прав. При этом следует избегать чрезмерной централизации государственной политики, которая требует не эффективной управленческой деятельности, а выполнение указаний "сверху".

Во-вторых, разрушение стереотипов психологии людей, способствовать желанию отстаивать свои права, стимулирование свободных дискуссий и всестороннего обсуждения государственной политики в сфере правозащиты.

В-третьих, обеспечение высоких профессиональных знаний субъектов государственного управления, формализации отношений, предусматривающее умение государственного служащего сдерживать собственные эмоции, исключение коллективной ответственности и случаев решения проблем, когда чиновник руководствуется не законом, а собственным жизненным опытом, интуицией.

Список использованых источников

1. Беспалова М.А. Доктрина защиты прав человека в контексте правозащитной функции государства // Научные ведомости БелГУ. Серия: Философия. Социология. Право. 2010. №13. – С.110-116.
2. Вебер М. Политика как призвание и профессия. // Избр. Произведения. – М., 1982.
3. Ведєрніков Ю., Кучук А. Правоохоронна діяльність в Україні: теоретико – правовий аспект. – К., 2009.
4. Гальчинський А. Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу. – К., 2001.
5. Закария Ф. Будущее свободы: нелиберальная демократия в США и за их пределами. – М., 2004.
6. История политических и правовых учений; ред. О. Э. Лейст. – М., 1997.
7. Лазур Я. Забезпечення прав і свобод громадян України у сфері публічного управління: адміністративно-правовий механізм. – К., 2010.
8. Павловський М. Криза демократії – основа для розвитку авторитаризму // Віче. 2000. №4. – С.40-52.
9. Скиба В.Й. Утилітаризм і свобода. – К., 1997.
10. Толстоухов А.В. Філософія демократії: Есе. – К., 2005.
11. Чуксина В. В. Национальные правозащитные институты в контексте взаимодействия внутригосударственных и международных механизмов защиты прав человека // Известия ИГЭА. 2011. №4. – С.158-162.
12. Яшкова Г. Ф. Российские и европейские механизмы защиты прав человека // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. 2010. №1. – С.155-158.

Надійшла до редколегії 04.08.14

О.Ю. Самофалова, асп.
КНУТШ, Київ

ДЕРЖАВНА СТРАТЕГІЯ ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: ЗМІСТ ТА ПРІОРИТЕТИ

У статті розглядається проблема відсутності чітких пріоритетів державної політики у галузі правозахисної діяльності як одна з причин її нефективності, доводиться важлива роль єдиної державної програми захисту прав людини, здійснюється пошук основних теоретичних засад й ціннісних пріоритетів стратегії державної правозахисної діяльності.

Ключові слова: права і свободи людини та громадянина, захист прав, гарантії прав, державна політика у сфері захисту прав.

O. Samofalova, PhD student
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

STATE STRATEGY ADVOCACY IN UKRAINE: CONTENT AND PRIORITIES

The article considers lack of clear priorities of the state policy in the sphere of human rights protection as one of the reasons for its inefficiency, proved the important role of the unified state program for the protection of human rights, searches for basic theoretical fundamentals and value priorities of public advocacy strategy.

Keywords: human rights and freedoms of man and citizen, protection of rights, guarantees of rights, public policy in the protection of rights.

УДК 351:354:342.518:328.18

С.В. Скіць, здобувач
КНУТШ, Київ

ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНСТВА В УКРАЇНІ: ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ТА ПОШУК ШЛЯХІВ ДО СУСПІЛЬНОГО ДІАЛОГУ

Розглядаючи ефективність функціонування інституту президентства в Україні, визначено пріоритетні напрями його оптимізації. Показано необхідність інституційних змін в державному управлінні, які спрямовані на побудову збалансованої системи розподілу управлінських функцій та запобігання політичних криз.

Ключові слова: децентралізація влади, інститут президенства України, державне управління, розподіл влади, державна політика.

Неефективність чинних інститутів, які мають забезпечувати національну єдність, призвела суспільство до небезпечної межі, що вже коштувало людських життів. Україна має реформувати систему державно-управлінських відносин. І обов'язок владних структур відійти від конфронтаційної практики вирішення суспільних проблем, налагодити та зміцнити інститути суспільного діалогу.

Реформа у системі влади, яка сьогодні запропонована Президентом, спрямована на підвищення ефективності діяльності державних органів, гарантування професійності та відповідальності державної служби, залучення до прийняття рішень громадськості, надання більше повноважень органам місцевого самоврядування та встановлення гармонійних відносин у суспільстві [6].

Разом з тим, багатоманітність форм та повноважень інституту президентства змушує дослідників визначати його, зокрема, через конституційний статус. Інститут президентства – це сукупність норм конституційного права, що регулює формування та функціонування президентської влади, механізмів відповідальності президента [9]. Досить поширеним є застосування поняття "інститут президента", яке акцентує увагу на особистісній стороні феномена, відмежовуючи його від поняття "інститут президентства" як політичного інституту.

Аналіз останіх досліджень. Детальний аналіз суперечностей президентського управління міститься в працях М. Зелінської, М. Кармазіної, Т. Батенка, В. Бебика, Б. Дем'яненка, А. Кудряченка. Сучасні проблеми, пов'язані з удосконаленням системи державного управління, віднайдення балансу між гілками влади та розподілу управлінських функцій у системі виконавчої влади досліджували В. Авер'янов, В. Бабкін, В. Бакуменко, А. Гальчинський, Г. Зеленько, Ю. Лебединський, С. Майборода, Н. Нижник, В. Скуратівський, С. Телешун. В. Романов, Ю. Шемшученко. Хоч проблема функціонування інституту президентства досить добре розроблена у науковій літературі зокрема, проте механізми оптимізації інституту президентства в Україні не є чіткими та такими, що задовільність потреби розвитку управління державою та гармонізацію відносин у суспільстві.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. Доцільним є проаналізувати механізми оптимізації інституту президентства в Україні щодо відповідності їх сучасним умовам та розробити пропозиції стосовно їх можливого удосконалення. Викликає науковий інтерес функціонування інституту президентства у контексті змін до Конституції України та децентралізації влади.

Метою є з'ясування основних механізмів оптимізації інституту президентства в Україні. Для досягнення поставленої мети потрібно вирішення таких завдань, як конкретизувати сутність й особливості конституційного статусу інституту президентства в контексті здійснення управління, становити та розкрити основні етапи еволюції моделей інституту президентства в Україні, виокремити основні типові суперечності інституту президентства, які перешкоджають ефективності управління, з'ясувати специфіку функціонування інституту президентства на сучасному етапі, визначити напрями оптимізації інституту президентства.

У зв'язку з цим *об'єктом дослідження* є інститут президентства у системі державного управління. Предметом дослідження є механізми оптимізації інституту президентства в Україні. Основними методами, які використано у вирішенні поставлених завдань, є неоінституційний підхід для розгляду як формальних, так і соціально-психологічних аспектів управління. Завдяки методу системного аналізу інститут президентства розглянуто як комплекс формалізованих відносин та функцій різних органів, що складають цілісну єдність, порівняльний метод був використаний для зіставлення досвіду та моделей інституту президентства різних країн, у результаті чого було узагальнено особливості та виявлено специфіку пострадянських держав у здійсненні президентського управління.

Виклад основного матеріалу. Особливості функціонування інституту президентства достатньо ґрунтовно розроблено у науковій літературі. Особливо значущі для розробки методології нашого дослідження висновки неоінституціоналістів, які наголосили на важливості не лише формальних ознак діяльності президентства, але й на тому, як він реалізує свої виключні права на практиці. А також на залежності характеру інституту президентства від комплексу відносин у політичній системі, що досить актуально для України. Важливе місце у дослідженні інституту президентства посідають дискусії щодо найбільш ефективної системи поділу влади між президентом та іншими вищими органами держави.

Проаналізувавши теоретичні дослідження переваг і недоліків парламентаризму, президентства та напівпрезидентства в контексті поставленої мети цього дослідження, можна зробити висновок про відсутність єдиної відповіді щодо місця президента у структурі органів державної влади. Вирішення цього питання може бути науково обґрунтованим лише відносно конкретної політичної системи у певний період. Обов'язковими вимогами до такого аналізу мають бути врахування специфіки політичної та загальної ситуації в країні, характеру партійної та виборчої системи, загальноприйнятих механізмів взаємодії органів державної влади, певного історичного досвіду. У цьому контексті особливий інтерес представляють наукові розробки пострадянських та вітчизняних дослідників. За роки незалежності було напрацьовано значний обсяг матеріалів, опубліковано низку наукових статей та публікацій [1]. Захищено дисертаційні роботи. Їхній внесок полягає у напрацюванні емпіричного матеріалу. Визнані незавершеності інституціоналізації президентства у країнах СНД.

Однак науковці здебільшого акцентували увагу на особливостях конституційного статусу президента, на констатації специфіки або недоліків президентства у перехідних державах, потребі реформування політичної системи загалом. Натомість вони мало торкалися питання вдосконалення управлінської діяльності Президента в Україні. Необхідність подальшого вивчення та

© Скіць С.В., 2014

реформування управлінських механізмів інституту президентства доводять також спроби визначити його сутність. З огляду на формально-юридичні ознаки, інститут президентства – це різновид глави держави, що обирається на певний період, несе політичну відповідальність та здійснює вище керівництво державою в межах наданої йому компетенції.

Аналіз основних етапів становлення інституту президентства в Україні вказує на певні причини зменшення ефективності управлінської функції інституту президентства. По-перше, нечіткість нормативної регламентації процедурних норм його діяльності та взаємодії з іншими гілками влади. Це перешкоджає інституціоналізації та формалізації відносин вищих органів державної влади та породжує постійні конфлікти в системі влади. По-друге, спроби застосування політичних важелів впливу, які межують із перевищенням конституційних повноважень, порушують баланс між гілками влади і не дозволяють належно реалізувати принципи делегування. Таким чином, зосередитись власне на управлінні. По-третє, є проблеми формування стратегічних пріоритетів діяльності президентів України – недостатній досвід політичного менеджменту та державного управління, підміна змісту стратегій державного розвитку змістом передвиборчих політичних програм. По-четверте, це неефективність інституту президентства як системи органів та єдиної команди. Причина – слабкість партійної системи та партійної ідентифікації. І нарешті – закритість прийняття управлінських рішень. Як наслідок – низький рівень легітимності інституту президентства (хибні пріоритети зв'язків з громадськістю, низький рівень залучення інститутів громадянського суспільства до управління державними справами).

Чи можливе підвищення ефективності управлінської функції інституту президентства без конституційних змін? Без докорінної перебудови системи політичної влади в Україні? Щоб відповісти на ці питання, слід детальніше зупинитись на проблемі шляхів оптимізації управлінської діяльності Президента України.

Підвищення ефективності управління інституту президентства передбачає здійснення системи заходів, серед яких пріоритетними напрямами є вдосконалення нормативно-правової бази та забезпечення впровадження президентських рішень на практиці. Досягненню цих цілей сприятиме уточнення процедури законодавчої ініціативи, ветування та промульгації законів, підстав розпуску Верховної Ради України, регламентація звернень Президента України до Конституційного Суду України, конкретизація предметних меж президентських указів, порядок обрання Президента України та дострокового припинення його повноважень, унормування взаємодії Глави Держави з парламентською більшістю та опозицією. Названі завдання спрямовані на те, щоб оптимізувати взаємодії вищих органів держави. Вони передбачають прийняття законів, усунення суперечностей у функціонуванні парламентських коаліцій, Конституційного Суду України, інших інститутів.

Важливу роль у підвищенні ефективності управління відіграє вдале здійснення Президентом України кадрових, адміністративних, нормотворчих повноважень. Останні мають бути спрямовані на забезпечення злагодженої роботи органів при Президентові України, запобігання корупції, сприяння децентралізації та демократизації управління [5].

Слід зауважити, що досить часто можемо почути думку, ніби зміна моделі президентського правління вирішить проблему оптимізації управлінської діяльності [4]. Є певний сумнів. Він небезпідставний. Зміна конституційного обсягу повноважень Президента України не змінить рівень ефективності його управлінської діяльності. Це означає, що реформування інституту президентства має відбуватись у напрямі вдосконалення чинного законодавства, процедур та механізмів президентського управління, децентралізації влади. Має відбутися максимальне делегування повноважень підпорядкованим Президенту України структурам, встановлення загальних правил ведення політичної гри. Має бути віднайдено компроміс між різними органами, підвищено політичну культуру управлінців різних рівнів. Хоча слід зазначити, що, як свідчить практика, оптимальною є сучасна змішана президентсько-парламентська модель президентства. Саме за такої моделі є достатньо умов для ефективного управління в умовах перехідної політичної системи та з огляду на певний досвід її функціонування в Україні.

А специфіка сучасної моделі президентства в Україні, порівняно з попередніми етапами його становлення, полягає у тому, що з огляду на характер управлінської функції інституту президентства цей етап є принципово відмінним від третього, попри те, що конституційні норми ідентичні. Це пов'язано, насамперед, із політичними умовами діяльності чинного Президента. Так, з 2010 року інститут президентства функціонує в умовах парламентської більшості, лояльної до Президента, та підпорядкованого йому Уряду. Варто зауважити, що команді чинного Президента вдалося вирішити проблему дуалізму влади і налагодити чітку систему взаємодії різних держустанов. Посиленню президентської влади на цьому етапі сприяли інші нормативні акти. Зокрема, за рішенням Конституційного Суду затверджено механізм формування коаліції з участю не тільки парламентських фракцій, але і окремих народних депутатів. Також сферу впливу президентських рішень розширило прийняття закону "Про основи внутрішньої і зовнішньої політики" [7].

Отже, специфіка сучасного етапу президентства полягає у побудові централізованої управлінської вертикалі, що дозволяє оптимізувати кадрові та організаційні повноваження Президента та створює передумови для подальшої оптимізації функціонування цього інституту [8].

Попри прийняття Конституції України, що базується на загальноприйнятих демократичних принципах напівпрезидентської республіки, спостерігалось значне порушення балансу повноважень на користь Президента України через використання політичних механізмів впливу на державне управління. І така політизація функції цього інституту досить часто була не на користь демократичного розвитку українського суспільства.

В Україні з моменту свого заснування інститут президентства вже декілька разів зазнавав змін. Більшість інституційних реформ стосувались, насамперед, обсягу повноважень Президента. Це свідчить про велику увагу до формально-юридичних аспектів на шкоду механізмам та методам державного управління [2].

3 липня Верховна Рада України підтримала процедуру розгляду запропонованих Президентом змін до Конституції про децентралізацію влади. У цьому контексті зміни до Конституції України були одним з ключових пунктів передвиборчої програми Петра Порошенка та є одним з основних етапів мирного плану Президента щодо врегулювання ситуації на Донбасі. Передбачається, зокрема, введення інституту представників президента на місцях замість голів обласних та районних державних адміністрацій. Зміни до Конституції, які вносяться сьогодні на розсуд народних обранців та громадськості – це тема дійсно набагато ширша, ніж просто державний устрій, форма правління чи баланс між гілками влади. "Це відповідь на питання бути чи не бути єдиній, соборній, неподільній Україні", як сказав Президент у своєму

виступі, наголосивши, що "вперше, головним у змінах до Конституції є широке делегування повноважень на місця – в громади, райони, регіони" [3]. Переважна більшість змін стосується саме децентралізації влади. Посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування та його фінансових можливостей. Запропонована Президентом децентралізація звірена з європейським досвідом і є необхідною вимогою часу.

Причинами неефективності управлінської функції інституту президентства є, зокрема, нечіткість нормативної регламентації процедурних норм його діяльності та взаємодії з іншими гілками влади, що перешкоджає інституціоналізації та формалізації відносин вищих органів державної влади та породжує постійні конфлікти в системі влади, перевищення Президентом його конституційних повноважень шляхом застосування політичних важелів впливу, що порушує баланс між гілками влади і не дозволяє належно реалізувати принцип делегування і зосередитись на власне управлінні, закритість прийняття управлінських рішень і, як наслідок, низький рівень легітимності інституту президентства, що пояснюється хибними пріоритетами зв'язків із громадськістю, низьким рівнем залучення інститутів громадянського суспільства до управління державними справами.

Висновок. Механізми оптимізації інституту президентства в Україні можна назвати такі. По-перше, комплексною проблемою оптимізації інституту президентства є демократизація суспільно-політичного життя. Це дозволить реалізувати класичні принципи менеджменту – децентралізація та делегування повноважень. По-друге, одним з перших етапів подальшого політичного реформування має стати розробка й ухвалення законів, передбачених чинною Конституцією. По-третє, аналіз попереднього досвіду державного будівництва дозволяє зробити висновок, що нормативно правової регламентації потребують такі аспекти, як право законодавчої ініціативи Президента України, право президентського вето на законодавчі акти Верховної Ради, порядок промульгації законів та інших нормативних актів, регламентація звернень Президента до Конституційного Суду, підстави для розпуску Президентом Верховної Ради, конкретизація предметних меж указів Президента, врегулювання питання внесення та набуття чинності указів Глави Держави, що мають контрасигнуватись главою Уряду та міністром, відповідальним за його впровадження, створення та функціонування парламентської коаліції та коаліційного уряду, зокрема стосовно термінів їхнього створення та політичних наслідків їхнього порушення, порядок обрання Президента України та дострокового припинення його повноважень.

Подальші дослідження управлінських аспектів функціонування інституту президентства в Україні дозволять оптимізувати діяльність всієї системи влади, попередити зайві зміни до законодавства, сприятимуть формуванню національної моделі президентства. Є сподівання, що результати цього дослідження будуть використані у розробці державних програм розвитку, організаційному реформуванні системи органів при Президентові України. А подальше теоретичне дослідження особливостей президентства в Україні буде продовжене та поглиблене з користю для науки державного управління.

Список використаних джерел

1. Архетипика и государственное управление: институциональные формы, механизмы и практики [Текст] : сборник научных работ победителей и лучших авторов Первого международного конкурса молодых ученых ; Киев, 24 мая 2013 г. / под ред. Е. А. Афонина и Г. Л. Рябцева. – К. : Психея, 2013. – 120 с.

2. В. Горбатенко. Конституційні засади проведення адміністративної реформи в Україні та удосконалення системи органів виконавчої влади / В. Горбатенко // [Електронний документ]. – Режим доступу: http://www.minjust.gov.ua/41.

3. Верховна Рада розпочала розгляд президентських поправок до Конституції щодо децентралізації влади // Президент України Петро Порошенко. Офіційне Інтеронет-представництво [Електронний документ]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/news/30659.html.

4. Донченко О. Базові матриці в управлінні / О. Донченко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. асоціації докторів наук з дер-жавного управління : спец. випуск. – Х., 2011. – 354 с.

5. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України [Текст] – К. : НІСД, 2013. – 576 с.

6. Промова Президента України під час церемонії інавгурації // Президент України Петро Порошенко. Офіційне Інтеронет-представництво [Електронний документ]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/news/30488.html

7. Скіць С.В. Вдосконалення механізму взаємодії вищих органів державної влади як напрям підвищення ефективності управління інституту президентства в Україні [Текст] / С.В. Скіць // Науковий вісник Академії муніципального управління. Збірник наукових праць. Серія "Управління", вип. 1/2013. – С. 258-266.

8. Скіць С.В. Оптимізація системи органів при Президентові України у забезпеченні ефективності управлінської функції інституту президентства [Текст] / С.В. Скіць // Науково-практичний журнал "Інвестиції: практика та досвід", вип. №5, 2013 р.- С. 142-145.

9. Старків І. М. Історико-правові витоки інституту президентства в Україні та світі / І. М. Старків // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 859 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12cimutc.pdf.

Надійшла до редколегії 18.08.14

С.В. Скиць, соискатель
КНУТШ, Киев

ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА В УКРАИНЕ: ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ И ПОИСК ПУТЕЙ К ОБЩЕСТВЕННОМУ ДИАЛОГУ

Рассматривая эффективность функционирования института президентства в Украине, автор определил приоритетные направления его оптимизации. Показана необходимость институциональных изменений в государственном управлении, которые направлены на построение сбалансированной системы распределения управленческих функций и предотвращения политических кризисов.

Ключевые слова: децентрализация власти, институт президентства Украины, государственное управление, распределение власти, государственная политика.

S. Skiz, PhD student
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

INSTITUTE PRESIDENCY IN UKRAINE: IMPROVE MANAGEMENT AND SEARCH FOR PUBLIC DIALOGUE

The author examined the effective functioning of the presidency in Ukraine. The priority areas of improvement. The necessity of institutional change in public administration. Distribution system management functions should be balanced and to prevent political crisis.

Keywords: decentralization of power, the institution of presidency of Ukraine, governance, public administration, distribution of power, state policy.

УДК 35.071

В.М. Соловйов, д-р наук з держ. упр., проф.
КНУТШ, Київ

НОВИЙ ДЕРЖАВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ: ВИЗНАЧЕННЯ, СУТНІСТЬ І ҐЕНЕЗА ПОНЯТТЯ

У публікації узагальнено наукові підходи до тлумачення понять "новий державний менеджмент", "державний менеджмент", "врядування", досліджено їхнє історичне походження та проаналізовано взаємозв'язок з терміном "державне управління".

Ключові слова: новий державний менеджмент, державний менеджмент, врядування, державне управління.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Процес інтеграції України до європейських і світових економічних та політичних структур, зокрема до Євросоюзу, зумовлює необхідність проведення наукових досліджень, що спрямовані на вивчення питань, пов'язаних із реформуванням державного управління, адаптації сприйнятливих елементів європейського державно-управлінського досвіду та приведення у відповідність вітчизняної моделі державного управління до вимог і стандартів Європейського Союзу. Як свідчить досвід останніх розширень ЄС, інтеграційні процеси у сфері державного управління для країн, які приєдналися до Європейської Спільноти, конституювалися з такими термінами і поняттями, як "державний менеджмент", "новий державний менеджмент", "врядування", "правління", "державне управління", "адміністрування" та ін. Цілком очевидною постає потреба у проведенні досліджень щодо визначення шляхів реформування державного управління в Україні в сучасних умовах її суспільного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми і на які опирається автор. Питання теорії, практики та актуальні проблеми системи державного управління в Україні досліджувалися такими вітчизняними вченими: В. Авер'янов, З. Варналій, В. Голубь, Б. Кравченко, Н. Нижник, В. Олуйко, А. Ткачук та ін. Актуальні проблеми реформування державного управління в Україні в контексті європейської інтеграції вивчали вчені В. Бакуменко, В. Воротін, Р. Войтович, С. Дубенко, В. Князєв, Г. Немиря, І. Радзієвський, І. Розпутенко, Ю. Сурмін, А. Чемерис та ін.

Зупинимось більш детально лише на тих роботах, які найтісніше пов'язані з темою нашого дослідження. З державного управління заслуговує на увагу дослідження Р. Войтович [2], яке присвячене впливу глобалізації на систему державного управління в сучасному світі. Дослідниця розкриває сутність, основні передумови та фактори виникнення глобалізації, аналізує особливості розвитку суспільства та держави в умовах глобалізації, наводить обернені форми глобалізації, ідентифікує основні глобалізаційні виклики суспільного розвитку тощо. Зокрема вона вказує, що державне управління в умовах глобалізації спрямоване на прилаштування до нових умов розвитку. "Це приводить до того, що відбувається засвоєння певних норм, традицій та ціннісних орієнтацій держав, які є суб'єктами відповідного інтегративного об'єднання. Завдяки цьому держава здобуває можливість входження, ствердження та повноправного членства в межах такого об'єднання, що, у свою чергу, не виключає можливості для держави зберегти свою національну ідентичність. про свою конкурентоспроможність у межах відповідних глобальних структур, але і здобути можливість впливати на управління світовими глобалізаційними процесами" [2, с. 593-594].

Дослідження І. Радзієвського [6] присвячене з'ясуванню та науково-теоретичному обґрунтуванню змісту і особливостей трансформації системних характеристик державного управління в умовах глобалізації, розробці на цій основі концептуальних засад, практичних рекомендацій стосовно напрямів подальшого реформування державно-управлінської системи в Україні.

І. Радзієвський розкрив багатогранність впливу глобалізації на системні характеристики державного управління, пов'язаного із розширенням та інтенсифікацією обміну ресурсами як між компонентами всередині системи державного управління, так і з зовнішнім середовищем, що зумовлює трансформацію її параметрів для підтримки внутрішньої упорядкованості як основи власної стійкості, перехід до більш складних форм суб'єкт-об'єктної взаємодії. Крім того, обґрунтовано теоретико-методологічні підходи до формування концепту публічного врядування, що передбачає органічне поєднання державного управління і соціальної самоорганізації на основі принципу системного інтегрування міжюрисдикційних, міжорганізаційних та міжсекторальних диференціацій як по горизонталі, так і по вертикалі, впровадження якого розширить можливості для адекватного реагування системи державного управління на виклики глобалізації та зрослі запити населення [6].

Не зважаючи на значну кількість робіт із цієї тематики, проблематика тлумачення зазначених вище понять і термінів та висвітлення їх історичної ґенези в науці державного управління залишається недостатньо дослідженою і актуальною. Актуальним є питання розуміння поняття "новий державний менеджмент" (НДМ) та висвітлення його взаємозв'язку з терміном "державне управління".

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. У незалежній Україні на сучасному етапі її державотворення особливо актуалізується питання розроблення та впровадження ефективних шляхів реформування державного управління в умовах її внутрішніх і зовнішніх викликів сьогодення. У сучасній державно-управлінській науці потребують комплексного аналізу міжнародні тенденції розвитку і реформування державного управління, розуміння його генезису, суті та особливостей.

Упродовж останніх десятиріч у широкому колі західних науковців і дослідників ведуться палкі дискусії стосовно тлумачення і використання на практиці терміну "державне управління" (public administration). Переважна більшість із них розглядають його як анахронічність, тобто таке, що не відповідає сучасності, та пропонують замінити його на "новий державний менеджмент" (new public management). Відстоюється думка, що доречніше посилатися на *державний менеджмент,* оскільки поширене вживання терміну "державне управління", яке переважно асоціюється з надмірною централізацію влади, ієрархічністю, нормативним регламентуванням, стає некоректним у контексті проведення адміністративної реформи, що спрямована на впровадження менеджеризму у державному секторі, обмеження впливу з боку держави [8, p. 22, 42].

© Скіць С.В., 2014

Важливого значення, з огляду на проаналізоване вище, набуває проблема усвідомлення й теоретичного обґрунтування сутності понять "новий державний менеджмент", "державний менеджмент", "врядування" та їх взаємозв'язок з терміном "державне управління" з метою практичного термінологічного застосування у державно-управлінській діяльності в Україні. Невирішеність виділених вище проблем і актуалізувала потребу у проведенні дослідження в межах цієї статті.

Метою здійснюваного у статті дослідження стало наукове обґрунтування визначення сутності поняття "державний менеджмент". Для досягнення мети дослідження поставлено такі **завдання:** 1) проаналізувати наявні у науковій літературі теоретичні підходи до визначення дефініції "новий державний менеджмент", виокремити його характерні риси, сутність і складові та виявити відмінності між поняттями "державний менеджмент", "державне управління" і "врядування"; 2) висвітлити в історичній ретроспективі (друга половина ХХ ст.) передумови виникнення, становлення та тенденції розвитку нового державного менеджменту на прикладі зарубіжних країн.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. На початку дослідження наявних у наукові літературі підходів до визначення понять "новий державний менеджмент", "державний менеджмент", "врядування", "державне управління" та їх взаємозв'язку проаналізуємо категорію "державний". Це питання актуалізується з огляду на те, що значення "державний" в перекладі з англійської мови можуть набувати відразу два слова "public" і "state". Дослідники С. Ренсон та Дж. Стюарт [16, p. 10] тлумачать значення слова "public" як громадськість, тобто верства (верстви) населення, яке проживає (проживають) на визначеній території. Вони підкреслюють, що громадськість (public) обов'язково наділяється реальною можливістю "вступати в діалог" з владою і вирішувати нагальні питання територіальної громади. Таким чином, такий підхід до тлумачення цього терміну суттєво різниться від поданого у словнику [1] визначення public як державний і публічний, а також утворюваних похідних від нього понять, таких як *державні послуги* (public services), державне управління (public administration) та ін. Причина такого специфічного інтерпретування західними науковцями і дослідниками категорії public полягає в тому, що на практиці метою державного управління є спільна, колективна діяльність, яка спрямована на досягнення визначених громадськістю цілей. Іншими словами, до насущних завдань державного управління віднесено з'ясування (визначення), впорядкування (формулювання) та досягнення цілей громадськості. Місцеві органи влади наділяються достатніми владними повноваженнями і відповідальністю щодо перетворення громадськості у політичну громаду, яка наділена повноваженнями участі в управлінні державою. Категорія *public* також широко вживається для вирізнення суспільних секторів державного і приватного, відмінність між якими полягає у праві власності (спільне від імені всіх громадян володіння – колективна власність як противага індивідуального володіння – приватній власності) та мотивації (соціальні цілі як противага отриманню прибутків). Тобто, категорія *public* вказує на диференціацію державного і приватного секторів, а також на несхожість і навіть протилежність застосовуваних у них методів управління [7, p. 457-475].

Результати проведеного вище аналізу дають підстави стверджувати, що категорія public тлумачиться у різних значеннях, тому її можна розглядати проблематичною, тобто таку, яка породжує неясність і плутанину у розумінні її суті та утворених від неї похідних понять. Підтвердженням цього слугує неоднозначність у тлумаченні терміну державний менеджмент (public management), який охоплює комплекс концептуальний ідей. Науковці Т. Боверд і Е. Лоффлер [8, p. 5] розглядають *державний менеджмент* як підхід, в якому застосовується менеджерські методи (часто започатковані в підприємницькому секторі) з метою раціонального використання коштів на надання державних послуг. Зі свого боку, це поняття охоплює здійснювані державними менеджерами види діяльності у двох досить відмінних середовищах: в організаціях державного сектору (органи державного управління); в організаціях, які надають державні послуги (державні, неприбуткові та приватні).

Дефініція *державне врядування* (public governance) визначається як "спосіб взаємодії зацікавлених сторін з метою справляння впливу на результати державної політики" [8, p. 6]. Варто зазначити, що упродовж останніх трьох десятиріч більшість західних науковців, фахівців і державних діячів звертають увагу на відмінність між державним управлінням, яке часто асоціюють з *системою правління, державної влади* (від англ. – *government*) та "*врядуванням*", "*правлінням*" (від англ. – *governance*). Досить часто зміст і сутність цих термінів у вітчизняній державно-управлінській практиці розуміється неправильно: останній перекладають як "уряд", хоча це поняття відноситься до трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої і судової, а також до окремих рівнів державного управління: національного (федерального), регіонального (штату), муніципального, адміністративних округів, районів та ін. Відстоюється погляд, що суспільство і економіка країн розвинутих Заходу трансформувалися до таких розмірів, що органи державної і місцевої влади змушені змінити свою внутрішню форму функціонування та шляхи залучення представників недержавних суспільних секторів. Прихильники концепції врядування вважають, що "недостатньо лише герметизувати зміни в державному управлінні, слід виступати в ролі каталізатора перетворень у відносинах між державою і суспільством" [10, p.758].

Під *державним управлінням* В. Бакуменко розуміє практичний, організаційний і регулятивий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей, що спирається на її владну силу, з метою її упорядкування, зберігання чи перетворення [4, с. 63]. Н.Р. Нижник визначає поняття "*державне управління*" як підзаконну діяльність органів виконавчої влади, спрямовану на практичну реалізацію суспільного життя і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для їхнього матеріального, культурного і духовного розвитку [3, с. 5-6] та "діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, основним напрямком якої є виконання законів і підзаконних нормативно-правових актів" [5, с.17-18]. Втім, слушним видається ствердження В. Д. Бакуменка [4, с. 11], що на сьогодні не існує загальноприйнятого визначення поняття "державне управління", а його зміст розуміють порізному. Так в енциклопедії врядування [10, p. 758], термін "державне управління" (public administration) пропонується розглядати принаймні у двох аспектах: як діяльність і взаємодію держави. Тобто це поняття повинне визначати організацію діяльності органів державної влади та спосіб їх суспільної взаємодії шляхом розроблення та здійснення державної політики. По суті, у поданих вітчизняними науковцями визначеннях державного управління другий аспект не розкрито.

У середині ХХ ст. офіційне листування державних службовців та посадовців, включаючи питання їхньої взаємодії з політиками, які брали участь у законодавчому і нормотворчому процесах, а також у розробленні і ухваленні державної політики, зазвичай називали *державне управління* (public administration). Безперечно, що саме тому державне управління в уяві широкого загалу асоціюється з образами бюрократії, "довічно

гарантованого працевлаштування", "несумлінного доведення справи до кінця" та відсутності заповзятливості (духу підприємництва) – костюми чорного кольору, похмурі обличчя та нудна стабільна робота [8, p. 6].

Втім, починаючи з 1980-х років і дотепер, в колах західних науковців, фахівців та дослідників можна спостерігати домінування нової фрази – "державний менеджмент" (public management). Аналіз ряду зарубіжних наукових праць дає підстави стверджувати: по-перше, це поняття інтерпретується по-різному; по-друге, державному менеджменту майже завжди притаманні риси, які нехарактерні для державного управління. Це стосується таких важливих аспектів, як: складання, виконання і контроль за виконанням бюджету, а не тільки "володіння" бюджетом; укладання контрактів щодо надання державних послуг, включаючи контракти із провайдерами послуг підприємницького сектору та трудові угоди для персоналу, які визначені на певний період і можуть бути не продовжені; підприємництво, взяття на себе ризику та покладання відповідальності за досягнуті результати [9]. Нижче подано порівняльну таблицю державного управління і нового державного менеджменту, на якій більш детально описано їх відмінності у характерних рисах, режимах функціонування і застосовуваних методах діяльності.

Порівняльна таблиця державного управління і нового державного менеджменту [Адаптовано з джерел 14, 17]

Державне управління	Новий державний менеджмент (менеджеріалізм)
Характерні риси	
Зорієнтованість на дотримання нормативно-правових актів, інструкцій, процедур	Зорієнтованість на досягнення визначених цілей, результатів
Акцентування на контролюванні	Акцентування на відповідальності
Ієрархічна структурна побудова	Автономія, самоврядування
Дотримання інтересів держави, громади	Отримання прибутку
Режим функціонування	
Відносини відповідності (нормам, правилам)	Відносини основані на довірі
Дисципліна, контроль	Сильне бажання досягнути визначених цілей, свобода дій
Бюджетне фінансування за статтями видатків	Система отримання грантів
Право для застосування примусу	Відсутність права для застосування примусу
Методи діяльності	
Планування	Оцінювання якості
Формалізм	Інновації
Колективні стимули, інтереси	Індивідуальні стимули, інтереси
Стягнення податків	Плата за послуги

Безперечно, що означені відмінності досить суттєві, втім подібне контрастування може призводити і до нівелювання відмінностей між представниками державного і приватного секторів, зокрема породжувати зміну і навіть протиріччя в очікуваннях зацікавлених сторін недержавного сектору, що починають вимагати від державного чиновника поведінку, яка притаманна менеджеру. Дилемою постає визначення меж між притаманною приватному секторові конкуренцією, співпрацею і партнерством.

Реформи менеджеризму, зокрема, були спрямовані на підвищення ефективності системи управління державою і раціональне використання державних коштів шляхом створення "невеликого за розмірами і конкурентоспроможного державного сектору, підвищення якості надання управлінських послуг населенню та оперативності реагування держави на задоволення потреб громадян" [15, p. 9]. Пізніше такий рух у колі науковців стали називати як *"новий державний менеджмент"* [12 p. 3-19]. Дослідники Д. Озборн та Т. Геблер [13, с. 325, 328] пропонують розглядати *новий державний менеджмент* (НДМ) як "глобальну парадигму перетворень" та "реформаторський рух". На практиці це означає розширення управлінських повноважень і самостійності "державних менеджерів" в організації надання послуг населенню на так званому квазі-ринку (система виконання визначених функцій держави недержавними організаціями – *кванго*) та підвищення їхньої відповідальності за продуктивність, що в умовах ринку розглядається як "задоволення потреб споживачів", в ролі яких виступають громадяни [10, p. 4].

До основних складових НДМ відносять [15, p.13]:

- зорієнтованість на управління якістю роботи (performance management);
- більш гнучкий і децентралізований фінансовий менеджмент;
- більш децентралізоване управління персоналом з широким використанням оплати за результатами праці та укладанням індивідуальних контрактів;
- більш оперативне реагування на потреби користувачів та замовників державних послуг; делегування владних повноважень і відповідальності від центрального на нижчі рівні державного управління;
- розширення фінансування застосування ринкових механізмів, таких як запровадження внутрішніх ринків, зборів з користувачів послуг, ваучерів, франчайзингу і виставлення надання послуг на контрактних умовах;
- приватизацію зорієнтованих на ринок державних підприємств.

До характерних ознак НДМ слід віднести і зростання кількості агенцій. Державні чиновники сповна відчули на собі масштаби охоплення та перетворення внаслідок здійснюваних реформ НДМ. Делегування повноважень щодо надання державних послуг від вищого до нижчого рівнів управління зумовили відокремлення виконавчих функцій від перших та передачу їх виконання до периферійних виконавчих агенцій. Такий підхід до виконання державних функцій значно змінив і форми діяльності чиновників, зокрема орієнтацію не на бюрократичні процедури, а на досягнення результату, та підвищив їхню відповідальність за якість надання державних послуг населенню.

Здійснювані у багатьох розвинутих державах Заходу, в основному в таких англомовних країнах, як Австралія, Великобританія, Канада, Нова Зеландія та США, в період від 1980-х років до теперішнього часу реформи системи надання державних послуг населенню характеризуються значними інноваціями. Політичне середовище в цих країнах можна розглядати найбільш сприятливим для трансформації, оскільки ідеї неолібералізму в них і дотепер мають значний вплив. Утім, модель реформування державного сектору на засадах НДМ, яка характеризується демонополізацією державних уста-

нов, просуванням в напрямі приватизації і маркетингу надання послуг, широко впроваджується і в інших країнах світу [9]. Водночас, існує чимало критичних і скептичних поглядів стосовно перспективності використання НДМ: наводяться аргументи, що НДМ сягнув свого піку з початком ери електронного врядування.

Отримані під час проведення дослідження статті результати дають підстави зробити ***висновки***:

1) Аналіз наявних у науковій літературі теоретичні підходів до визначення поняття "новий державний менеджмент" (new public management) дає підстави стверджувати про відсутність у вітчизняній науці його термінологічного тлумачення та охарактеризувати цей термін як парадигму реформування державного управління, в основі якої лежить запозичення у підприємницького суспільного сектору окремих елементів управління (контрактні відносини, ринкові механізми, фінансовий і кадровий менеджмент та ін.) та їх впровадження у державно управлінську практику. Виявлено, що основними характерними рисами НДМ є зорієнтованість на раціональне використання бюджетних коштів, перегляд та передача на контрактних засадах надання державних послуг приватним підприємствам та підвищення їхньої відповідальності за якість надання цих послуг, децентралізація бюджетних і владних повноважень. Встановлено багатоваріантність тлумачення значень категорії public, яка породжує неясність і плутанину між поняттями "державний" і "публічний" та ускладнює визначення терміну "державний менеджмент" (public management) та ін. З'ясовано, що між поняттями "державний менеджмент" і "державне управління" існують значні відмінності, в основі яких лежить розбіжні умови і природа у формах діяльності державних інституцій.

2) Аналіз зарубіжних джерел дає підстави стверджувати, що історичними передумовами виникнення НДМ були потреби у реформуванні державного суспільного сектору з метою зменшення державних видатків на його утримання, підвищення його конкурентоспроможності та рівня реагування на задоволення потреб населення. Виявлено, що починаючи з 1980-х років, реформи НДМ успішно в основному впроваджуються в англомовних розвинутих країнах (Австралія, Великобританія, Канада, Нова Зеландія та США) на засадах неоліберальної концепції розвитку та супроводжуються широкими нововведеннями в державному суспільному секторі. Розроблення і впровадження моделі реформування державного сектору на засадах НДМ має проводитися для окремо взятої країни з урахуванням її специфіки, ендогенних і екзогенних та ін. чинників.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямі можна розглядати проведення досліджень в напрямах: розроблення механізмів співпраці і взаємодії у форматі "держава–громадськість–бізнес"; визначення тенденції розвитку і специфіки реформування нового державного менеджменту на прикладі зарубіжних країн, що розвиваються, а також наслідків їх впливу на суспільний розвиток.

Список використаних джерел

1. Багатомовний електронний словник ABBYY LINGVO 12: Програмне забезпечення (носій – CD / DVD). – К. : ТОВ "АБІ Україна", 2006.
2. Войтович Р. В. Глобалізація та її вплив на систему державного управління: аналіз, проблеми, перспективи /Р. В. Войтович / Монографія. – Чернівці: Технодрук, 2011. – 368 с.
3. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / кол. авт.; відпов. ред. – проф. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 448 с.
4. Державне управління: словник-довідник / [уклад. Бакуменко В. Д. та ін.; за заг. ред. Князева В. М., Бакуменка В. Д.]. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
5. Нижник Н. Р. Деякі аспекти сучасної концепції державного управління в Україні / Н. Р. Нижник // Вісн. УАДУ. – 1995. – № 4. – С. 17 – 25.
6. Радзієвський І. А. Трансформація системних характеристик державного управління в умовах глобалізації : дис... к. держ. упр.: спец. 25.00.01 / І. А. Радзієвський – К., 2007. – 224 с.
7. Allison G.T. Public and Private Management: are their fundamentally alike in all unimportant respects? // Shafritz J.M., Hyde A.C. (eds.) Classics of Public Administration (4th edn.). – Belmont, CA: Wadsworth, 1997, pp. 457-475.
8. Bovaird T. Public Management and Governance / T. Bovaird, E. Loffler (eds). – London, Routledge, Taylor & Francis Group, 2003. – 255 p.
9. Clarke J. The managerial state: power, politics and ideology in the remarking social welfare / Clarke John and Newman Janet. – London: Sage, 1997.
10. Encyclopedia of governance: in 2 volumes / [Mark Bevir (Ed.) et al.]. – London: SAGE Publications Ltd., 2007. – Vol. 1. – 1028 p.
11. Flynn N. Managerialism and public services: some international trends / Norman Flynn. – London: Sage/Open university, 2000. – P. 27 – 45.
12. Hood C. A public management for all seasons? / Christopher Hood // Public Administration. – 1991. – Vol. 69. – P. 3 – 19.
13. Osborne D. Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector / David Osborn, Ted Gaebler. USA : Reading, MA: Addison-Wesley, 1992. – 432 p.
14. Pollitt C. Public management reform: [A comparative analysis] / Pollitt C., Bouckaert G. – (2nd ed.). Oxford, UK: Oxford University Press, 2004, pp.151-155.
15. Public management development: [survey] / Organization for Economic Cooperation and Development. – France : Paris: Organization for Economic Cooperation & Devel, 1993. – 280 p.
16. Ranson S. Management for the public domain: enabling the learning / S. Ranson, J. Stewart – Basingsto-ke : Macmillan, 1994. – 304 p.
17. Trust in Government ethics measures in OECD countries. Principles for Managing Ethics in the Public Service: [Policy Brief] / OECD, 2000, pp. 74-79.

Надійшла до редколегії 21.08.14

В. Н. Соловьев, д-р наук по гос. упр., проф.
КНУТШ, Киев

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ, СУЩНОСТЬ И ГЕНЕЗИС ПОНЯТИЯ

В публикации обобщены существующие в научной литературе подходы к истолкованию понятий "новый государственный менеджмент", "государственный менеджмент", "правление", исследовано их историческое происхождение и проанализировано взаимосвязь с термином "государственное управление".

Ключевые слова: новый государственный менеджмент, государственный менеджмент, правление, государственное управление.

V.Soloviov, doctor of state governance sciences, professor
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

PUBLIC MANAGEMENT: THE TERM'S DEFINITION, ESSENCE AND GENESIS

The existing in scientific literature attitudes towards an interpretation of such definitions as "new public management", "public management", "governance" have been generalized in the paper. The historical origins of the terms and its interconnection with public administration have been analyzed.

Key words: new public management, public management, governance, public administration.

УДК 502.1:349.6

К. А. Тимощук, асп.
КНУТШ, Київ

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГОБЕЗПЕЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

В останні десятиріччя у різних країнах світу спостерігається стрімка екологізація державної політики. Важливість завдання, яке вирішується в статті, полягає в обґрунтуванні шляхів підвищення ефективності державного регулювання екологобезпечного розвитку України. Значущість цього завдання випливає з того, що чинна система екологічної політики є недостатньо ефективною і може призвести до небажаних соціально-економічних і політико-екологічних наслідків.

Ключові слова: державна політика, екологія, механізми державного управління.

Про актуальність оцінки стану екологічної сфери, результати якої мають стати основою прийняття виважених управлінських рішень, свідчить досить сумна статистика. Загалом екологічно чистою в Україні вважається лише 6 % її території. У Законі України "Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року" відмічено, що "антропогенне і техногенне навантаження на навколишнє природне середовище в Україні у кілька разів перевищує відповідні показники у розвинутих країнах світу" [9].

Використання стратегічних природних ресурсів на території нашої країни є аномальним і перевищує у 2-3 рази екологічно допустимі межі. Україна є однією із найбільш проблемних країн світу – за даними міжнародного рейтингу екологічних досягнень (***Environmental performance*** Index), розрахованому фахівцями Єльського університету (США) за 25-ти показниками, що характеризують дієвість державної політики держав щодо збереження екосистем, Україна серед 132 країн світу у 2012 році посіла 102 місце (у порівнянні з рейтингом 2010 року наша країна втратила 15 позицій).

Незадовільний стан природного навколишнього середовища та техногенної сфери призводить до руйнації традиційної системи життєзабезпечення з вкрай негативними соціально-економічними наслідками, зокрема з виникненням довготривалого реального ризику для розширеного відтворення цієї системи. Серед країн Європи та СНД Україна має найвищий рівень смертності – 14,5% та один з найнижчих у Європі показників очікуваної тривалості життя після народження – 71,15 роки (для чоловіків – 66,11 роки, для жінок – 76,2 роки). Відставання України від країн ЄС за показником очікуваної тривалості життя становить майже 10-15 років. Характерним для України є високий рівень захворюваності та інвалідності. Така ситуація призводить до погіршення якості трудового потенціалу, лягає тяжким тягарем на державний бюджет, пенсійну систему та систему соціального захисту населення, негативно впливає на продуктивність праці і ефективність економіки.

В останні десятиріччя у різних країнах світу спостерігається стрімка екологізація державної політики. Значні зміни відбуваються у суспільній свідомості. Громадяни все вище цінують сприятливе навколишнє середовище, підтримують екологічні партії і рухи, купують екологічно чисті товари. У сучасних умовах виробники товарів вимушені формувати "зелений імідж", модернізувати виробництво – екологізація діяльності стає одним з найважливіших факторів їх конкурентоспроможності.

Важливість завдання, яке вирішується в статті, полягає в обґрунтуванні шляхів підвищення ефективності державного регулювання екологобезпечного розвитку України**.** Значущість цього завдання випливає з того, що чинна система екологічної політики є недостатньо ефективною і може призвести до небажаних соціально-економічних і політико-екологічних наслідків. Це спричинено відсутністю чітких механізмів реалізації чинних екологічних норм, браком фінансів, застарілим технологічним обладнанням на підприємствах, переконанням населення в тому, що розв'язувати екологічні проблеми має переважно держава, а також зниженням ефективності багатьох управлінських заходів, реалізація яких розпочиналася із найкращими намірами. У відносинах з природою людство дійшло крайньої межі, коли стоїть питання про можливість подальшого існування людської цивілізації загалом. Уже загальновизнано, що найголовнішою причиною екологічної кризи, яку переживає суспільство, є незнання або ігнорування законів розвитку природи, бездумне, споживацьке ставлення до навколишнього природного середовища та його ресурсів.

Складність вирішення екологічних проблем пов'язана також з тим, що існують різні підходи до розуміння сутності екологічної політики, оскільки одна група вчених зводить таку політику до системи конкретних заходів, що вживаються владними структурами щодо захисту навколишнього середовища, а інші вбачають у ній не тільки дії, спрямовані на захист довкілля, а й раціональне використання природних ресурсів, забезпечення нормальних умов життєдіяльності людини. Якщо раніше суб'єктом екологічної політики могла бути держава, то тепер її здійснюють політичні партії, соціальні рухи, громадські організації, окремі індивіди, транснаціональні і міжнародні організації. Це зумовлює необхідність доповнити уже дійсні погляди на розуміння екологічної політики положенням про те, що така політика нині є взаємодією різних екологічних, політичних і соціальних структур, спрямованою на реалізацію стратегії у сфері охорони природи.

Проблеми екологізації державної політики, що виникли в останні роки, поки ще недостатньо досліджені вітчизняними вченими. Екологізація політики має стати одним із основних завдань реформування системи природокористування, оскільки тільки за умов урахування екологічних факторів на мікро- і макрорівні можна вирішувати завдання створення сучасної конкурентоздатної економічної системи, яка будується на принципах сталого розвитку.

Зазначена проблематика перебуває в полі зору вчених, її різні аспекти досліджуються у працях зарубіжних вчених. Необхідно відзначити роботи: С. Брю, В. Вестмена, І. Гавела, К. Гунтера, Д. Медоуза, Х. Мейера, К. Макконелла, Т. О'Райодана, Л. Харріса, С. Шмидхейні, Дж. Форрестера та інших.

Незважаючи на інтенсивність розробок проблеми впливу державного управління на екологічну ситуацію, що виконуються за кордоном, та інтерес вітчизняних авторів до її окремих аспектів, в Україні дотепер відсутні комплексні дослідження екологобезпечного розвитку країни. Відсутні також і рекомендації щодо вдосконалення господарського механізму природокористування із врахуванням екологічних факторів. Питання про необхідність комплексного державного управління екологізацією економіки у нашій країні взагалі не стоїть.

© Тимощук К. А., 2014

Мета полягає у визначенні бажаних змін у механізмах реалізації державної екологічної політики з метою прискорення трансформаційних процесів та виходу на траєкторію сталого розвитку.

Для розробки рекомендацій про вдосконалення механізмів державного управління природокористуванням важливим є з'ясування змісту форм і методів взаємодії економіки й екології та їхньої ролі в забезпеченні державної екологічної політики. Дослідження цих питань свідчить, що для неокласичної теорії характерні такі моменти: природні фактори розглядаються лише як один із елементів виробництва; природному фактору відводиться другорядна роль в економічній системі. Сутність макроекономічної політики держави щодо управління природокористування зводиться до оптимального використання природних ресурсів (з погляду збереження Паретто-критерію) та інтерналізації зовнішніх витрат за допомогою податків або торгівлі правами на викиди. Щодо структурних перетворень в економіці чи державному управлінні, екологічно орієнтовані інновації в неокласичній теорії не розглядаються.

З позиції цієї школи для ефективного еколого-економічного розвитку необхідна максимальна лібералізація господарювання, зокрема у сфері природокористування, що може проявлятися у приватизації природних ресурсів, вільному ціноутворенні на водні ресурси і електроенергію, державному дерегулюванні.

Протилежний погляд характерний для школи екологічної економіки, що розглядає людину і економіку як частину економічної системи, де підтримується жорстка форма державного регулювання у сфері природокористування, а управління орієнтується на використання традиційних інструментів. Концепція екологічної економіки є близькою до ідей нульового зростання, що робить її малопридатною для застосування в Україні.

Загалом ідеї представників неокласичної школи хоча і визнаються провідними в сучасній економічній теорії, вони є мало придатними для індустріальних країн з економікою, що трансформується, зокрема для України. Основними перешкодами на шляху застосування рекомендацій неокласичної школи є: тяжіння вітчизняної економіки до індустріального типу розвитку; наявність значної економічної, соціальної й екологічної диференціації в різних регіонах країни, між містом і селом; низький рівень розвитку правових основ, необхідних для ефективного функціонування економіки; перевага неформальних економічних відносин у багатьох сферах господарського життя; відсутність у значної частини громадян симпатій до менталітету і моральних цінностей громадян країн із розвинутою ринковою економікою; недостатньо розвинена транспортна й інформаційна інфраструктура.

Третя, більш виважена концепція еволюційної (*неоінституціональної*) економіки, має певні переваги, до яких можна віднести відсутність фетишизації як екологічного, так і економічного факторів; визнання принципів розвитку економічної системи і впровадження екологічно орієнтовних інновацій; врахування інституціональних факторів розвитку, поліваріантності еколого-економічної політики.

Оскільки в умовах економіки, що трансформується, діють специфічні механізми функціонування економічної і природної систем, де значну роль відіграють інституціональне середовище та фактори невизначеності і недооцінки майбутніх благ, повинні розроблятися і своєрідні рекомендації щодо макроекономічної політики держави, які б враховували таку специфіку. Практичні рекомендації неокласичної теорії фактично неприйнятні для застосування, оскільки звичайним шляхом, якщо держава не проводить селективної політики з підтримки передових екологічних виробництв і галузей, в умовах нашої країни прискорений розвиток набувають галузі, пов'язані із сировинним сектором, де прибуток формується за рахунок експлуатації природно-ресурсного потенціалу.

Заразом, неокласичну концепцію можна розглядати як базову, аналізуючи питання формування статичної економічної системи. Вона переконливо обґрунтовує принципи економічно ефективного використання природних ресурсів, механізми податкового регулювання, окремі принципи торгівлі правами на викиди речовин, що забруднюють. Проте представники цієї школи вважають обмеженою роль держави в регулюванні господарського життя, заперечують багато моментів, що пов'язані зі структурною політикою. Йдеться про недооцінку чинників державного впливу на економіку, що трансформується, а також ролі інновацій та реального стану інституціонального середовища. У той же час методологічні підходи інституціональної школи можна з успіхом використовувати для дослідження механізмів державного управління екологічною ситуацією, для розробки рекомендацій з удосконалення господарського механізму природокористування.

В останні роки в управлінні процесами природокористування за кордоном позначилося чимало нових акцентів, пов'язаних не тільки з розробками більш досконалих методів управління окремими сферами природокористування, але й зі зміною самих підходів до державного управління. Визначилася чітка тенденція щодо підтримки ідеї обмеження прямого державного управління сферою природокористування і поступового переходу до ширшого використання ринкових методів управління, що дозволяє розширити участь громадян і підприємств в охороні навколишнього середовища. Значно розширився інструментарій екологічної політики держави, який можна віднести до економічних методів державного управління. За оцінкою деяких учених, тільки в європейських країнах застосовується понад 200 різних інструментів управління.

З погляду викладених вище підходів, незважаючи на значну розмаїтість методів державного регулювання, що застосовуються на Заході, їх можна поділити на чотири групи: адміністративні, економічні, ринкові та методи управління, засновані на активній участі громадськості.

Незважаючи на те, що за останні десятиліття в сфері регулювання процесів природокористування й охорони навколишнього середовища в країні відбулися значні зміни, як і раніше залишаються невирішеними багато питань, пов'язаних з недостатньо ефективним функціонуванням системи державного управління, що негативно впливає на процеси трансформації української економіки у ринковому напрямі.

Існує високий рівень залежності між ефективним вирішенням екологічних проблем та макроекономічним станом у державі і, відповідно, реальної можливості впливу на їх вирішення через удосконалення макроекономічної політики. Особливо рельєфно цей взаємозв'язок окреслюється у трансформаційний період.

Екологічні проблеми, притаманні сучасному суспільству, знаходяться у прямій залежності від чотирьох груп факторів: природних, соціальних, макроекономічних і тих, що пов'язані з господарським механізмом природокористування. Тому розробка рекомендацій щодо удосконалення механізмів державного управління природокористуванням повинна базуватися на аналізі сучасної екологічної ситуації і тенденцій її розвитку, яка в нашій країні може тяжіти до різних варіантів. Зокрема, дослідження еколого-економічної еволюції різних країн

дозволяє виділити принаймні три можливих сценарії розвитку в Україні, а саме*: економічний, екстенсивний і депресивний розвиток.*

Варіант збалансованого зростання, на жаль, є найбільш проблемним для реалізації, оскільки припускає наявність досить високого базового рівня розвитку. Депресивний сценарій розвитку подій можливий у випадку формування сукупності несприятливих економічних факторів, помилки в макроекономічній політиці держави, через проблеми зовнішнього боргу, зниження рівня доходів населення тощо. Найімовірнішим в Україні можна вважати сценарій зростання. Для цього є необхідні передумови: неповне завантаження основних виробничих фондів, потенційно високий попит на окремі види товарів і т. ін.

Більшість традиційних стимуляційних інструментів регулювання в умовах України сприяє посиленню тенденції екстенсивного економічного зростання. Але далеко не завжди в умовах трансформаційної економіки традиційні стимуляційні заходи дають той же ефект, що і в інших умовах стабільної системи. Дія багатьох регулятивних чинників багато в чому залежить від конкретних механізмів їх застосування. Важливою передумовою інтенсивного економічного зростання можна вважати як посилення регулятивної ролі держави в економіці, так і запровадження активної структурної політики в напрямку підтримки передових, стратегічно важливих секторів економіки. Принцип рівного підходу до усіх галузей і усіх суб'єктів господарювання в умовах України виявляється неприйнятним, оскільки "природним шляхом" більш легко розвиваються експортоорієнтовані галузі сировинного сектора.

Важливим механізмом державного управління природокористуванням може стати ефективна податкова політика. До Податкового кодексу пропонується віднести державні екологічні податки, а саме: податок на користування об'єктами тваринного світу, водний, екологічний та лісовий. На них не слід покладати фіскальну функцію: чим менше надходжень від них, тим краще. Вони повинні бути інструментом стимулювання охорони навколишнього середовища і природного ландшафту.

На основі вивчення закордонного досвіду в частині використання й організації розрахунків за природокористування, а також перспективних напрямів удосконалення податкової і бюджетної політики України необхідно розробити нову схему організації збору і перерозподілу платежів за користування природними ресурсами у регіонах.

Система фінансування природоохоронних заходів – це один із основних елементів економічного механізму управління природокористуванням. З цього погляду територіальні екологічні фонди є другим і третім рівнем системи державних позабюджетних екологічних фондів. Проте вони не стали основними джерелами фінансування екологічних проектів внаслідок недоліків у збиранні платежів, недосконалості методів розподілу коштів. Перспективним напрямом розвитку територіальних екологічних фондів є надання їм права кредитування природоохоронної діяльності в регіонах і поступове їх перетворення у комерційні екологічні банки, що акумулювали б екологічні платежі й штрафи підприємств та інших природокористувачів. Основною метою створення цих структур можна вважати розвиток екологічної інфраструктури ринку екологічних робіт і послуг.

У сучасних умовах значно зростає роль підприємств як основних виконавців природоохоронних заходів у регіоні і власників відповідних засобів. Фінансове забезпечення природоохоронної діяльності ґрунтується на створенні відособлених екологічних фондів підприємства. Однак Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" не передбачає створення екологічних фондів підприємств (ЕФП). Їх кошти можуть накопичуватися на спеціальному рахунку в місцевому відділенні державного чи комерційного банку, що обслуговує підприємство. Джерелами формування ЕФП є: амортизаційні відрахування від природоохоронних об'єктів і споруд; платежі за забруднення навколишнього середовища в межах чинних норм; штрафні платежі за перевищення норм забруднення та ін. Основні напрями витрат засобів ЕФП: природоохоронні потреби; здійснення компенсаційних розрахунків з іншими підприємствами, а також юридичними особами й громадянами (придбання додаткових квот на забруднення, пряма компенсація нанесеного збитку); фінансування технологічної реконструкції основних виробничих процесів підприємства; тимчасово вільна частина коштів може бути використана для фінансування інших господарських потреб підприємства.

Важливим завданням екологічно орієнтованої податкової політики має стати збільшення податкового навантаження на усі види діяльності, що пов'язані з активним використанням природно-ресурсного потенціалу в разі одночасного пропорційного зниження податкового тягаря на оплату праці і науково-дослідні роботи у сфері розробки і впровадження промислових технологій. Можливий перехід до диференційованої податкової політики для окремих галузей народного господарства. Значних змін потребує сфера державного управління екологобезпечного розвитку. Удосконалення механізмів управління процесами природокористування й охорони навколишнього середовища має базуватися на таких засадах:

- дотримання принципів наступності і передбачуваності прийнятих рішень (необхідно не тільки поступово підвищувати розміри платежів, але і впроваджувати методики індексації платежів);
- реальне впровадження ідеї превентивності в екологічній політиці держави (запобігання виникнення нових джерел забруднення);
- збалансоване використання економічних і адміністративних методів впливу на природокористувачів (широке використання в Україні ринкових методів управління в сучасних умовах є невиправданим).

Важливо, щоб прийняті заходи в області охорони навколишнього середовища не набували форми надмірного фінансового тиску на промислові підприємства і не підривали можливості для економічного зростання. Доцільним є зміщення центра ваги в екологічній політиці на стимулювання виробництва. Втрати через стягнення податків можна компенсувати за рахунок запровадження на відповідну суму цільових податків на екологічно небезпечну продукцію.

Один з найважливіших напрямків реформування системи природокористування є удосконалення екологічного моніторингу шляхом створення сучасної інформаційної системи збору, збереження, обробки та використання інформації. Інформація про стан навколишнього середовища, що зберігається у регіональних відділах Державного управління екології та природних ресурсів, має враховувати стан атмосферного повітря, водних ресурсів, утилізації відходів, стан ґрунтів, підземних вод, тваринного і рослинного світу.

Висновок Сучасна екологічна ситуація в Україні може тяжіти до одного з трьох варіантів подальшого розвитку (з погляду впливу на екологічну ситуацію і процеси природокористування) – економічного, екстенсивного і депресивного. Найімовірнішим з них є варіант екс-

тенсивного зростання, оскільки для цього є багато передумов (неповне завантаження основних виробничих фондів, потенційна наявність високого попиту на окремі види товарів тощо).

Висновок

1. Територіальні екологічні фонди в Україні ще не стали потужними джерелами фінансування екологічних проектів внаслідок недоліків у збиранні податків і платежів, недосконалих методів розподілу коштів та ін. Перспективи їх розвитку полягають у наданні їм права кредитування природоохоронної діяльності в регіонах і поступовому їх перетворенні у комерційні екологічні банки, які можуть акумулювати екологічні платежі й штрафи природокористувачів. Основною метою створення цих структур є розвиток екологічної інфраструктури, формування ринку екологічних робіт і послуг.

2. Розширення мережі внутрішніх джерел фінансового забезпечення природоохоронної діяльності має ґрунтуватися на створенні відособлених екологічних фондів підприємств у формі рахунку в місцевому відділенні державного чи комерційного банку, що потребує внесення змін до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища". Таким підприємствам доцільно надати більш широкі права щодо використання коштів, маневрування фінансовими ресурсами для потреб природоохоронних заходів.

3. Удосконалення механізмів державного управління процесами природокористування базується на таких принципах: поступовості і передбачуваності, превентивності (запобігання виникнення нових джерел забруднення), домінування економічних і адміністративних методів впливу держави на природокористувачів над ринковими, переорієнтації економічної політики з фіскальної на стимуляційну.

4. Одним з найважливіших напрямів реформування державного управління природокористуванням є вдосконалення екологічного моніторингу шляхом створення сучасної інформаційної системи збору, збереження, обробки і використання інформації, що передбачає вирішення відповідних завдань: розширення даних про фінансовий стан підприємств-забруднювачів, створення у межах системи Міністерства охорони навколишнього природного середовища України та Державного комітету природних ресурсів України єдиного стандарту збереження інформації і системи вільного обміну інформацією між підрозділами, створення єдиного банку даних про заявки на фінансування регіональних екологічних фондів.

5. Подальший розвиток економічних методів державного управління процесами природокористування пов'язаний з удосконаленням механізму стягнення платежів за забруднення навколишнього середовища. Умовою прийняття рішення про надання підприємством права зменшення розмірів платежів за забруднення є відсутність заборгованості за раніше нарахованими платежами та їх сплата у встановлений термін, скорочення викидів речовин, що забруднюють, у порівнянні з попереднім періодом.

Список використаних джерел

1. Гаман П.І. Державне управління екологічним розвитком і природоохоронною діяльністю // Держава та регіони. Серія: Економіка і підприємництво. – 2003. – № 4. – С. 63-66.
2. Гаман П.І. Державне управління системою фінансування екологічної діяльності // Вісник НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 275-279.
3. Гаман П.І. Напрями державного регулювання сталого розвитку України // Дні науки: Зб. тез доповідей: В 3-х т./ Гуманітарний університет "ЗІДМУ", 28-29 Жовтня 2004; Ред.. кол. В.М. Огаренко та ін. – Запоріжжя: ГУ "ЗІДМУ", 2004. – Т.1. – С.17-18.
4. Закон України "Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки 21 вересня 2000 року № 1989-III. [Електронний ресурс] / Законодавча база Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi
5. Закон України "Про основні засади (стратегію)державної екологічної політики України" від 21 грудня 2010 року № 2818-VI http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2818-17
6. Іллюшенко В.Г., Маєвська Н.В. Еколого-економічні проблеми сталого розвитку вугільної промисловості України // Зб. наук. праць Донецького державного університету управління "Природні ресурси й навколишнє середовище". – Т.УШ. – вип. 76, серія "Економіка" – Донецьк, ДонДУУ, 2007. – С.5-17.
7. Маєвська Н.В. Оцінка і управління екологічним ризиком // Зб. наук. праць Донецької державної академії управління "Державне регулювання економіки і соціального розвитку територій та підприємств" – Т.Ш. – вип. 14, серія "Державне управління" – Донецьк, ДонДАУ, 2002. – С.43-54.
8. Мариненко В. А. Экологическая политика Украины / В. А. Мариненко // Система управления экологической безопасностью : сб. тр. Втор. междунар. науч.-практ. конф., Екатеринбург, 25 мая 2008 г. : в 2 т. – Екатеринбург : УГТУ – УПИ, 2008. – Т. 1. – С. 140 – 144.
9. Мариненко В. О. Державне управління у сфері природоохорони та природокористування / В. О. Мариненко // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. – 2008. – № 1 (3). – С. 204 – 210. – (Серія "Управління").
10. Мариненко В. О. Сталий розвиток – об'єктивна необхідність для держави / В. О. Мариненко // Упр. сучас. містом. – 2006. – № 3 – 4/7 – 12 (23 – 24). – С. 54 – 62.

Надійшла до редколегії 05.08.14

К. А. Тимощук, асп.
КНУТШ, Киев

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОЛОГОБЕЗОПАСНОГО РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ

В последние десятилетия в разных странах мира наблюдается стремительная экологизация государственной политики. Актуальность научной проблемы состоит в рассмотрении путей повышения эффективности государственного регулирования эколого-безопасного развития Украины. Значимость этой задачи следует из того, что существующая система экологической политики является недостаточно эффективной и может привести к нежелательным социально-экономических и политико-экологическим последствиям.

Ключевые слова: государственная политика, экология, механизмы государственного управления.

K. Tymoshchuk, PhD student
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

MAIN DIRECTIONS OF GOVERNMENT ECOLOGICALLY SAFE DEVELOPMENT OF UKRAINE

In the last decade around the world observed the rapid greening of public policy. The importance of problem solved in the paper is to study ways of improving the efficiency of state regulation of ecological-safety of Ukraine The significance of this problem stems from the fact that the existing environmental policies are not effective and can lead to undesirable social, economic, political and environmental consequences.

Keywords: public policy, environment, governance mechanisms.

УДК 351:378(477)

О.В. Ткаченко, здобувач
КНУТШ, Київ

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються наявні у сучасній науковій літературі теоретичні та методологічні розробки проблем кадрового забезпечення державного управління освітою, визначені умови можливості застосування їх результатів у якості теоретичних та методологічних засад подальшого дослідження сучасних актуальних проблем кадрового забезпечення управління освітою України.

Ключові слова: кадрове забезпечення, кадрова політика, державне управління, державне управління освітою України.

Проблематика кадрового забезпечення державного управління освітою є актуальною не тільки для зарубіжних досліджень, але й для вітчизняної теорії і практики державного управління, вивчається в багатьох напрямах. Серед чисельних праць відомих вітчизняних і зарубіжних науковців, які, досліджуючи питання теорії та історії державного управління, торкалися проблем кадрового забезпечення, на наш погляд, слід виокремити Г.В. Атаманчука, В.І. Борденюка, М.В. Гамана, Н.Т. Гончарук, В.П. Капітона, О.Л. Копиленка, В.С. Куйбіду, А.Р. Мацюка, Т.В. Мотренка, Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка, Л.А. Пашко, В.М. Рижих, С.М. Серьогіна, А.В. Решетніченка, В.В. Цвєткова, Ю.П. Шарова.

У дослідженнях проблем формування та реалізації державної освітньої політики, державного управління освітою вагомий внесок, на нашу думку, зробили відомі вчені такі, як М.М. Білинська, Г.В. Єльнікова, В.І. Луговий, Т.О. Лукіна, С.В. Майборода, О.Ф. Мельников, В.М. Огаренко, Н.Г. Протасова, С.К. Хаджирадєва та ін.

Деякі аспекти формування та реалізації кадрової політики також висвітлюються у працях В.М. Бесчастного, Д.Дзвінчука, Г.Дмитренка, С.А.Калашнікової, В.Г. Кременя, С.Крисюка, В.І.Лугового, М.Логунової, С. Ніколаєнка, В.Огнев'юка, Н.Г.Протасової та ін., і є важливими для нашого дослідження, оскільки торкаються безпосередньо актуальних проблем управління освітою України.

Не менш важливим постають наукові праці, у яких вивчаються питання розвитку кадрових процесів в органах влади, формування організаційної культури та професіоналізму державних службовців. Найбільш цікаві для реалізації завдань нашого дослідження постають роботи В. Авер'янова, Н. Гончарук, В. Малиновського, О. Мельникова, В. Олуйка, С. Серьогіна.

Спільним, на наш погляд, для вказаних вище праць є зосередження уваги переважно на загальних, стратегічних шляхах розвитку освіти в Україні, серед яких значне місце займає кадрове забезпечення державного управління освітою. У вітчизняній науці вже сформульовані певні теоретичні положення щодо розвитку державного управління освітою, проблем реформування, організації та функціонування системи освіти, розробки концептуальних засад сучасної державної освітньої політики, які можуть бути спрямовані на розробку проблем історії становлення та розвитку державного управління освітою. Але ця проблема невичерпна і заслуговує на подальше дослідження.

Не дивлячись на те, що присвячено багато наукових праць саме проблемам кадрового забезпечення державного управління освітою, це свідчить про те, що є необхідність комплексного дослідження, яке спрямоване на результат системної взаємодії великої кількості чинників. Аналогічне міркування можна висловити відносно нормативно-правових актів з питань кадрового забезпечення державного управління освітою, оскільки їх необхідна кількість, яка потребує впорядкування, удосконалення та систематизації.

Можна погодитись із думкою О. Крушельницької та Д. Мельничука, що управління персоналом – багатогранний і виключно складний процес, який характеризується своїми специфічними особливостями і закономірностями, йому властива системність і завершеність на основі комплексного вирішення проблем, їх відтворення. Системний підхід передбачає врахування взаємозв'язків між окремими аспектами проблеми для досягнення кінцевих цілей, визначення шляхів їх вирішення, створення відповідного механізму управління, що забезпечує комплексне планування та організацію системи, а сама система управління – це упорядкована сукупність взаємозв'язаних елементів, які відрізняються функціональними цілями, діють автономно, але спрямовані на досягнення загальної мети [10, с. 21]. З поданого вище можна побачити, що управління персоналом є доволі складним комплексним явищем, якому притаманні специфічні особливості та закономірності, за допомогою яких забезпечується здійснення якісних і своєчасних управлінських дій.

Кажучи про реформування державної кадрової політики в освіті, на нашу думку, потрібно запровадити не лише зміни у законодавстві, але і їхнє ефективне забезпечення, втілення та використання. Адже зміни в управлінні освітою не мають права на помилку, вони потребують виваженості та обґрунтованості. Тому значна роль у цьому належить кадровому складу органів освіти, які безпосередньо розробляють і реалізують державну освітню політику.

Кадрове забезпечення в системі освіти має велике значення в реалізації функцій держави, є складною організаційною структурою і має чітко визначену мету та спрямованість. До змісту кадрового забезпечення входить кількісний та якісний склад її працівників. Від вирішення питання забезпечення такого складу висококваліфікованими, компетентними працівниками залежить кадрова політика загалом, яка, своєю чергою, визначається кадровою політикою держави. Як зазначає Т. Гаман, у демократичному суспільстві кадрова політика має будуватися на основі принципу праксеологізму, тобто, коли до управління залучаються виключно професіонали, оцінюються їхні професійні якості, а не ідеологічні переконання [5, с. 12]. Сьогодні ця ідея має особливу актуальність і може бути застосована як методологічна основа нашого дослідження питань кадрового забезпечення державного управління освітою України.

Як зазначається в літературі, кадрова політика – це генеральний напрямок кадрової роботи, сукупність принципів, методів, форм, організаційного механізму щодо вироблення цілей та завдань, спрямованих на збереження, укріплення та розвиток кадрового потенціалу відповідно до потреб самої організації, вимог законодавства та ринку праці. Вона покликана забезпечити всі ділянки діяльності відповідними за професією та кваліфікацією працівниками і створити у них мотивацію до ефективної праці [14, с. 32; 15, с. 118-119]. На нашу думку, можна погодитись з цим визначенням, оскільки від забезпечення кваліфікованими, професійно підгото-

© Ткаченко О.В., 2014

вленими працівниками залежить не тільки ефективність використання людського ресурсу на прийняття рішень та їх виконання, а й залежить формування та реалізація державної кадрової політики. Наприклад, у США людину розглядають як ресурс, до якого потрібно бережливо ставитись, і вклад у нього повинен окуповуватись. У Японії людина не тільки ресурс, але й самостійна цінність: тут значно вища роль корпоративної культури і організаційних цінностей.

У праці С. Шимшилова представлена продуктивна для нашої роботи думка про те, що у сучасній соціально орієнтованій державі система показників рівня розвитку суспільства й людського потенціалу повинна виступати як одна з базових систем під час прийняття рішень із соціально-економічного розвитку, де під розвитком людського потенціалу розуміється процес безперервного, збалансованого розширення людських можливостей [16, с. 75]. Погоджуючись із думкою автора, вважаємо за необхідне відмітити, що людський потенціал є найважливішим стратегічним чинником, який визначає як успіх проведення реформ, так і перспективи розвитку України як демократичної, соціальної держави.

Тому одним із пріоритетних завдань має бути перехід від традиційних методів кадрового забезпечення державного управління до сучасних, перевірених на практиці у розвинених країнах, де працівники стають основним капіталом, і витрати на нього повинні розглядатися як довготермінові інвестиції. Цей перехід потрібно втілювати в життя через систему освіти, а саме освітні установи, навчальні заклади, в яких відбувається формування та ставлення до людей як до найвищої цінності суспільства.

Важливим кроком, спрямованим на формування та реалізацію державної кадрової політики, що визначає стратегічні завдання реформування останньої в усіх галузях соціально-економічного життя країни, розроблено Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки, що схвалена Указом Президента України від 1 лютого 2012 року №45/2012 [13], яка спрямована на забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвиненою ринковою економікою.

Отже, можна вести мову про те, що і кадрове забезпечення державного управління освітою повинно бути спрямоване саме на розвиток потенціалу та можливостей персоналу органів державної влади, створення належних правових та організаційних умов здійснення покладених на них обов'язків. Надзвичайна складність реформ, що відбуваються в країні, вимагають радикальної зміни форм і методів державного впливу на різні сфери життя сучасного суспільства, що об'єктивно зумовлює кількісне зростання вимог до професійного рівня підготовки державних службовців, запровадження сучасних освітніх і кадрових технологій, удосконалення системи управління державною службою. Можна стверджувати, що провідного значення для ефективного функціонування всієї системи державного управління набуває якість правового забезпечення кадрового потенціалу державної служби, насамперед у напрямах його формування, підвищення ефективності його діяльності та управління ним.

Досягнення вказаних завдань неможливе без аналізу та вжиття заходів щодо вдосконалення основних аспектів управління державною службою як цілісним соціальним об'єктом, дослідження впливу та впорядкування норм поведінки державних службовців у сфері державного управління, визначення сфери дії кадрового забезпечення державного управління.

Зокрема, В. Авер'янов відзначає, що основним змістом державного управління є організаційний вплив з боку носіїв державно-владних повноважень (тобто певної групи органів державної влади) на суспільні відносини і процеси з метою їх впорядкування, координації і спрямування шляхом різного роду нормотворчих і розпорядчих дій на виконання законів та інших правових актів держави – не тільки зберігається, але й набуває все більшого значення в умовах загальної трансформації ролі держави у новостворюваному громадянському суспільстві з його ринковими механізмами, стандартами демократичної і відкритої державної влади [1, с. 114]. Реформування кадрового забезпечення державного управління освітою є одним із пріоритетів державної кадрової політики України. Базовим принципом реформування залишається дотримання й забезпечення прав і свобод людини з боку держави та її органів управління, передусім органів виконавчої влади, оскільки саме від них залежать практичні результати втілення державної політики в життя. Можна зазначити, що зміст кадрового забезпечення в державі полягає у діяльності уповноважених суб'єктів з реалізації кадрової політики держави з метою забезпечення функціонування державного управління, яке здійснюється в умовах ринкової економіки з урахуванням демократичних засад побудови нашої держави із пріоритетним забезпеченням прав, свобод та законних інтересів особи, а також соціального захисту.

Про потребу удосконалення системи кадрового забезпечення засвідчують програмні документи Президента України, в яких наголошується "без створення правових, організаційних та фінансових засад державної кадрової політики ми не можемо розраховувати на успіх глибинних реформ, які нам належить втілювати на практиці фактично у всіх сферах життя українського суспільства".

Тому цілком слушною є думка про те, що підбір персоналу – це процес вивчення психологічних і професійних якостей працівника з метою встановлення його відповідності до вимог робочого місця і підбору з наявних претендентів того, хто найбільше підходить на це робоче місце, з урахуванням його кваліфікації, спеціальності, особистих якостей, здібностей, характеру та інтересів організації [10, с. 77]. Така діяльність з підбору кадрів є однією з основних складових кадрового забезпечення і полягає в комплексному підході. Зокрема, Л. Колодкін зазначає, що кадрова функція є забезпеченням нормальної діяльності органів і підрозділів щодо виконання покладених на них обов'язків за допомогою підбору, розстановки, навчання та виховання кадрів, що відповідають певним вимогам [6, с. 15]. С. Білорусов вказує, що професіоналізм державних службовців можна визначити як здатність знаходити, враховуючи умови і реальні можливості, найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених завдань у межах наданих повноважень, використовувати фахові технології, що застосовуються в демократичних суспільствах, мати постійну мотивацію до роботи та задоволення від неї, досягати високих результатів у процесі виконання своїх функціональних обов'язків, дотримуватися відповідних етичних норм, мати і усвідомлювати перспективу свого майбутнього професіонального розвитку та прагнути до нього [4, с. 22-23]. Можна погодитись із думками провідних науковців, що професіоналізація є цілісним теоретичним фундаментом кадрового забезпечення державного управління, що включає професійний розвиток, зокрема професійний досвід і професійний відбір. Побудова і розвиток системи професійної підготовки повинна здійснюватися, враховую-

чи низку факторів щодо специфіки цільової аудиторії, використання найбільш адекватних методів та оптимальних форм підготовки, спрямування на актуальний контекст і стратегічні змістовні орієнтири. Зазначимо, що успіх розвитку та модернізації кадрового забезпечення державного управління, крім відповідних цілей і завдань, потребує збалансованої системи правових норм, які б регулювали питання кадрового забезпечення, процес підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державного службовця, що були б спрямовані на стимулювання підвищення рівня професійної освіти і кваліфікації.

На наш погляд, доцільним є визначення, що державна кадрова політика в освіті – це сукупність принципів, способів дій державних органів управління освітою з організації людських ресурсів галузі на основі формування, підтримки і розвитку освітніх цінностей та ідеалів, норм, правил, процедур, здатних забезпечити цілісність і стійкість розвитку системи освіти відповідно до державних цільових настанов [9; 11; 13]. Відповідно можна зазначити, що кадрове забезпечення повною мірою залежить від злагодженої діяльності органів державного управління щодо виконання покладених на них обов'язків за допомогою підбору, розміщення, навчання і виховання кадрів, які відповідають необхідним вимогам. Варто відзначити, що функція кадрового забезпечення неможлива без належного правового регулювання, зокрема на рівні закріплення в законодавстві загальних принципів цієї діяльності, а також детально регламентованих процедур її здійснення.

В Указі Президента України "Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу" прямо вказано, що державна служба є ключовим елементом системи державного управління, від ефективного функціонування якого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни [12]. Тому є всі підстави вести мову про те, що одним з центральних аспектів покращення державної служби та підвищення якості публічних управлінських послуг є пошук нових напрямків реформування кадрового забезпечення державного управління. Нині державна кадрова політика повинна перетворитися у потужний інструмент реформування і розвитку системи державної служби, у базовий фактор підвищення ефективності державного управління.

На основі проаналізованого матеріалу можна сказати, що кадрове забезпечення державного управління освітою – це комплекс дій, спрямований на стан і розвиток системи освіти, свідомість, поведінку та діяльність суб'єктів освітнього процесу з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної освітньої політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією.

Підсумовуючи викладений матеріал, можна стверджувати, що основними теоретичними та методологічними засадами дослідження кадрового забезпечення державного управління освітою України стали:

1. реформування державної кадрової політики в освіті;
2. правове забезпечення кадрового потенціалу державного управління освітою;
3. реалізація державної програми щодо виконання поставлених завдань та цілей.

Для подальшого розвитку та розбудови нашої країни як суверенної, демократичної, соціальної, правової держави є забезпечення кадрової політики в державному управлінні. Саме завдяки проведенню комплексного аналізу, впорядкуванню вітчизняного законодавства та на прикладі закордонного досвіду з'явиться можливість максимального реформування кадрового забезпечення, яке відповідатиме стандартам демократичної, соціальної та правової держави. Тому реформування системи кадрового забезпечення державного управління освітою є нагальною потребою часу. Насамперед має бути проведена системна робота, впорядкована та удосконалена нормативно-правова база, наукові дослідження та розробки, які дозволять контролювати процес кадрового забезпечення державного управління та виявляти можливості для його подальшого вдосконалення.

Повинні втілюватися та впроваджуватися нові найбільш ефективні технології, які передбачають безперервний процес втілення та використання на практиці поставлених завдань щодо кадрового забезпечення державного управління освітою України. Під час комплексного дослідження потрібно враховувати не тільки досвід інших країн з цієї проблематики, а ще й специфіку нашої країни, і це дасть змогу визначити необхідність та доцільність існування єдиних норм, правил, стандартів, а що, навпаки, потрібно доопрацювати.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В.Б. Ще раз про зміст і співвідношення понять державне управління і виконавча влада: полемічні нотатки // Право України. – 2004. – № 5. – С. 113-115.
2. Бандурка О.М., Соболев В.О. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ: Підручник. – Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 480 с.
3. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. – Х.: Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2006. – 36 с.
4. Білорусов С. Розвиток професіоналізму та визначення ділових якостей державних службовців // Вісник державної служби України. – 2005. – № 2. – С 32-36.
5. Гаман Т. Кадрове забезпечення інформаційної діяльності органів державного управління в регіоні України // Вісник державної служби управління України. – 2005. – № 3. – С. 12-15.
6. Колодкин Л.М. Предмет, система и методы работы с кадрами как самостоятельной научной дисциплины // Совершенствование работы с кадрами в органах внутренних дел: Труды Академии. – М., 1989. – С. 14-21.
7. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
8. Концепція Державної цільової програми реформування державного управління та державної служби на 2011 – 2015 роки – Режим доступу:www.guds.gov.ua
9. Крисюк С. Державне управління освітою : [навч. посібник]. – К.: НАДУ, 2009. – 220 с.
10. Крушельницька О.В., Мельничук Д.П. Управління персоналом: Навчальний посібник. – К.: Кондор, 2003. – 296 с.
11. Національна доктрина розвитку освіти України: затв. Указом Президента України від 17 квітня 2002 р. №347 //Освіта України. – 2002. – 23 квітня (№33). – С.4-6.
12. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278/2004 // Офіційний вісник України від 26 березня 2004 р. – № 10. – С. 31. – Ст. 578. – Код акту 28042/2004.
13. Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки: Указ Президента України від 1 лютого 2012 року№45/2012: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua
14. Термінологічний словник з управління персоналом органів внутрішніх справ України / Укладач Н.П. Матюхіна; за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х.: Ун-т внутр. справ, 2000. – 120 с.
15. Управление персоналом: Учебник для вузов / Под ред. Т.Ю. Базарова, Б.Л. Еремина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ, 2002. – 560 с.
16. Шимшилов С. Абу-оглы. Подходы к оценке устойчивости развития человеческого потенциала // Управление персоналом. – 2004. – № 4. – С. 75-77.

Надійшла до редколегії 20.08.14

Е.В. Ткаченко, соискатель
КНУТШ, Киев

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ В УКРАИНЕ

В статье рассматриваются представленные в современной научной литературе теоретические и методологические разработки проблем кадрового обеспечения государственного управления образованием, определены условия возможности применения их результатов в качестве теоретических и методологических основ дальнейшего исследования современных актуальных проблем кадрового обеспечения управления образованием Украины.

Ключевые слова: кадровое обеспечение, кадровая политика, государственное управление, государственное управление образованием Украины.

O. Tkachenko, PhD student
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

RESEARCH METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN FIELD OF EDUCATION IN UKRAINE

The article reviews the available scientific literature in modern theoretical and methodological development of staffing problems of public administration education opportunities provided by their application as a theoretical and methodological framework for further research on contemporary issues of staffing management education in Ukraine.

Keywords: skilled providing, staffing, governance, public administration education Ukraine.

УДК 351

В. В. Черняхівська, асп.
КНУТШ, Київ

ГЕНДЕР В ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ СУСПІЛЬСТВ

Описано деякі підходи до розуміння гендеру в організації державного управління демократичних суспільств. У дослідженні проаналізовано різноманітні підходи до рівності статей. Поглиблено розуміння гендерної справедливості. Стверджується взаємозалежність демократичного суспільства та механізмів, що гарантують реалізацію основних прав, свобод і законних інтересів громадян, в тому числі й гендерних.

Ключові слова: державне управління, гендер, рівність, справедливість, гуманізм, антропоцентризм, демократичне суспільство.

Ефективність державної влади, так само як і апарат державного управління, обумовлені суспільно-політичними детермінантами, що виникають та розвиваються незалежно від волі та інтересів конкретних носіїв державно-владних функцій, або становища, яке займають в політико-владній ієрархії ті чи інші суб'єкти владних відносин. Однією із таких домінант є антропоцентризм, гуманізм та гендерна справедливість. Крім того, сам апарат державної влади складається, як відомо, також з людей, а кінцевий результат державного управління спрямований саме на людину та громадянина. Однак світоглядні ідеї науки щодо гуманістичних та гендерних основ організації і функціонування державної влади й самого апарату державної служби багато років залишалися невитребуваними.

Для визначення об'єкту нашого дослідження важливо розглянути поняття гендер. Філософський енциклопедичний словник пояснює, що гендер – поняття, яке використовується для визначення соціокультурної форми існування статей: чоловік та жінка виступають не як природні визначення, а як соціокультурні феномени. Якщо стать визначається на основі тілесних, органічних та психофізіологічних ознак, то гендер виводиться із соціальних, культурних, та історичних особливостей людського буття. Розкриття залежностей гендеру від статі є однією з центральних проблем феміністичної теорії [15. с. 111].

Також важливо зазначити, що в гендері проявляється діалектика влади і гуманізму, яка випливає з розбіжності загальних для всього народу і приватних, індивідуальних інтересів. Гуманізм – це орієнтація на власні інтереси, на особу, на права і свободи людини як вищу цінність. А демократичне суспільство базується на пріоритеті загальних інтересів народу, його суверенітету й цілісності. Ці дві категорії відображають зміст реального напрямку соціально-політичної активності, а їх дуалізм і найкраща збалансованість забезпечують змістовну цілісність державного управління як кістяка адміністративної влади.

Еволюція поняття "гендер" пройшла три етапи і відображає зміни в інтерпретації природи статі. Теоретичне розмежування понять гендер і стать вперше було здійснено антропологом М. Мідом ("Секс і темперамент у трьох примітивних суспільствах", 1935). Гендер тут виступає як сукупність соціокультурних ознак, яких набуває людська стать у певній культурі чи суспільстві. Стать розуміється як універсальна, усталена, природно визначена характеристика людини, тоді як гендер – специфічна форма існування статті у соціокультурному середовищі. Гендер обіймає культурно вироблені стандарти статевої поведінки і само ідентифікації, статевих почуттів і потягів, міжстатевих відносин.

Другий етап розвитку поняття гендер започатковує праця Симони де Бовуар "Друга стать", що містить феміністичну критику поняття статі як природного феномена. Поняття гендер використовується для викриття соціальної дискримінації жінки та спростування її образу як істоти, що не відповідає загальнокультурному зразку (патріархальний стереотип). Соціокультурний інтерпретації піддається не лише гендер, а й стать: гендер тлумачиться як ідея або конструкт (певна викрійка), відповідно до якої людське тіло вибудовується, як чоловіче та жіноче, а стать розглядається як соціально витворена фікція, не оперта на природу. Такій підхід заперечує причинну залежність гендеру від статі; гендер ототожнюється з актом статевого самовизначення і способом конституювання ідентичності. Ця позиція і на сьогодні залишається впливовою та поширеною у феміністичній теорії. Але від початку 80-х років XX ст. окреслюється певне зрушення у тлумаченні гендеру та статі.

Новий підхід до рівності статей наголошує не на подібності чоловічого та жіночого, а на їх відмінностях.

© Черняхівська В. В., 2014

Переосмислення статі відбувається у напрямі визнання її природної заданості, але, на відміну від традиційного фемінізму, пряма залежність між статтю та гендером заперечується. Конкретна стать не обмежує коло різноманітних гендерних маніфестацій та самореалізацій особи. Гендер у такому випадку представляє культурну редукцію унікального біологічного потенціалу жінки до її функцій, детермінованих суспільством. Особливого значення водночас набуває поняття "вагітного тіла" (Зілла Айзенсестайн "Жіноче тіло й закон", 1988), яке заперечує законність існування єдиного гомогенного стандарту: здатність жіночого тіла бути вагітним не означає, що суть жінки зводиться до материнського тіла, вона лише вказує на відмінність.

Використовуючи поняття гендер сучасна феміністична теорія висунула тезу про багатостатевість людей та штучний характер їх гетеро-сексуальних відносин. Можливість теоретичної альтернативи феміністичним концепціям гендеру містить позиція М.Фуко, для якого стать є таємницею, найбільш невловимим ноуменальним буттям, про яке нам відомо лише через гендер та потяги, котрі постійно тяжіють до статі як своєї субстанційності [15 с. 112].

Політична енциклопедія дає визначення гендерній політиці (від англ. gender – стать) – сукупність правових та управлінських заходів, спрямованих на забезпечення рівних юридичних і практичних можливостей жінок та чоловіків у суспільстві. Здійснюється через систему соціалізації, розподілу праці, утвердження відповідної психології, культурних норм, традицій, соціальних ролей. Гендерна політика не має універсального змісту і значно різниться у різних суспільствах. Велике значення має характер організаційної структури кожної країни, її державних органів, місцевого самоврядування, ступінь розвиненості громадянського суспільства, тип політичної культури та рівень свідомості населення тощо. Основу гендерної політики становить комплексний гендерний підхід (gender mainstreaming), який і є політичним завданням, що адресоване керівникам, організаціям, адміністративним структурам, з вимогою врахування різних інтересів і життєвих ситуацій чоловіків та жінок, недопущення дискримінації за статевою ознакою. У світі комплексний гендерний підхід ухвалено Цілями Розвитку Тисячоліття (ЦРТ) у червні 2000 в Нью-Йорку на спец. Сесії ГА ООН "Рівність між чоловіками і жінками, розвиток і мир XXI століття". Він пронизує всі основні сфери і структури держави та суспільства на національному рівні.

В Україні основними нормативно-правовими документами, що визначають гендерну політику держави, є Закон "про забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків".

Суб'єктами гендерної політики є ВР України, Уповноважений ВР України з прав людини, КМ України, органи виконавчої влади та місцеве самоврядування, підприємства, установи, організації. Важливим суб'єктом втілення гендерної політики є об'єднання громадян, що беруть участь у розробці та реалізації загальнодержавних та регіональних програм, проводять моніторинги з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків, здійснюють іншу діяльність відповідно до свого статусу та законодавства України [12 с. 132].

Раціоналізація гендерної політики можлива за умови прояву влади держави і влади індивіда в межах прав і свобод людини. До того ж влада людини (суверенітет особистості) повинна бути збалансована, з одного боку, з його власними правами і свободами, а з іншого боку – із владою, правами і свободами інших.

Необхідність оптимізації приватних і загальних інтересів випливає із сутності антропоцентризму та права як пануючих над владою факторів і з принципів демократії і гуманізму, що у певній мірі поляризуються. Принцип демократії орієнтований на загальні інтереси народу, а принцип антропоцентризму – на інтереси індивіда. Структурно обидва принципи доповнюють один одного. Суверенітет народу організаційно втілюється в демократичній державі, а гуманізм як панування прав і свобод людини є ідеалом громадянського суспільства. Оптимальний баланс демократичного суспільства та гуманізмуполягає в потребі для суспільства, держави і кожної окремої людини визначення міри прояву і захисту як приватних, так і громадських інтересів.

Побудова правової держави, утвердження демократії та ринкових відносин потребують нового методологічного застосування гуманізму. В загальній тенденції реформування апарату державної служби прослідковується досить чітко: поворот до людини і її фундаментальних цінностей. На цій методологічній основі організація державної влади дістане більш глибоке і реалістичне втілення в нашому суспільстві. Слід погодитись із думкою дослідників про те, що потрібно досягати такого стану суспільства, який можна охарактеризувати як "диференційовану інтеграцію". Західні дослідники образно називають його "світом світів", що реалізує себе у принципі доповнення [3, с. 230]. Баланс інтересів необхідно здійснювати в гуманістичних формах, враховуючи коеволюційні процеси, ідеї співрозвитку, спільний рух різних структур до нового стану життєдіяльності суспільства.

Сучасна Україна проголошена Конституцією демократичною правовою державою, де на перше місце серед інших соціальних цінностей висуваються права і свободи людини і громадянина. Тому під час розробки досліджуваної нами проблеми основний акцент треба робити не на протиставленні поглядів різних класів і соціальних груп, а на реалізацію тих норм моралі й справедливості, які склалися історично та передавалися від покоління до покоління.

Складовим елементом внутрішнього переконання громадян у необхідності дотримання правових норм є усвідомлення справедливості. Подібне усвідомлення надає можливість зрозуміти соціальний зміст вимог правових норм, належно оцінити поведінку конкретних суб'єктів, обрати морально-оптимальний варіант власної поведінки.

Відомий російський філософ В. Соловйов елементом справедливості вважав рівність. Однак про безумовну рівність, доводив він, не може бути й мови, тому що рівність завжди умовна: всі однаково вільні займатися лікарською практикою, якщо мають свідоцтво про свої медичні знання; всі однаково вільні володіти землею, якщо її придбали. І далі: "правда або справедливість не є рівність взагалі, а тільки рівність у належному" [13, с. 16, 17].

Держава, вважав В. Соловйов, не може піклуватися про користь всіх з позитивногобоку, тому що неможливо задовольнити всі інтереси кожного. Вона тільки піклується про загальну межу всіх інтересів, а "рівна користь всіх й є справедливість" [13, с. 7.]. Соціальна справедливість розглядалася ним винятково як поняття морального порядку [13, с. 18].

Справедливість співзвучна свободі. І справедливість, і свобода стають подібними до повітря. Без них жити гідно не можна. Але коли вони є, їх присутність сприймається як природний хід подій. Несвобода ж і несправедливість боляче вражають гідність людей, роблять нетерпимими умови людського існування [19, с. 115].

Справедливість – складне явище, що виражається в різних формах. Насамперед, справедливість виступає як певне почуття, що відображає реальне становище особистості в суспільстві. Як і будь-яке інше почуття,

воно виконує функції, необхідні для громадського життя людини, її адаптації до суспільного середовища та змін цього середовища з поглядуінтересів і потреб не тільки особистості, але й суспільства.

Сьогодні суспільний лад, побудований за старими економічними зразками, історично трансформується. А. Токвіль зазначав із цього приводу: "Зло, що переносилося терпляче, як щось неминуче, здається нестерпним при думці, що від нього можна позбутися. Тоді, скільки б зловживань не усувалося, – від цього начебто ясніше виступають назовні зловживання, що лишилися, і почуття стає більш пекучим: зло, щоправда, зменшилося, але зате чутливість зросла" [14, с. 197].

Беручи до уваги сказане вище, справедливість можна розглядати як морально обґрунтований, розумний, правильний критерій порівняння вчинків людей. Водночас бути справедливим – означає не тільки оцінювати справедливо, але й робити справедливо. Не може бути справедливою людина, що, хоча й декларує справедливі оцінки, однак не реалізує їх у своїй практичній діяльності. Справедлива людина повинна одночасно і справедливо оцінювати, і справедливо діяти, відповідно до висловлених оцінок. Тільки у такій ситуації справедливість є відплатою кожному відповідно до вчинених дій.

Таким чином, проблема справедливості повинна розглядатися з погляду людської природи, а для того, щоб поєднати людську природу із правом, необхідно вивчити людину, оцінюючи її невід'ємні права, серед яких основні – права на особисту безпеку й на свободу.

Соціальне призначення та цілі правового регулювання виражають об'єктивну необхідність і соціальну цінність справедливості, виступають синтетичною, узагальнюючою характеристикою її вимог, тобто змісту, способів і засобів впливу на регульовані правом суспільнівідносини. Справедливість же водночас виступає "засобом забезпечення соціальної цінності правових норм, і без її урахування, як критеріюповедінки людей, правове регулювання в остаточному підсумку здійснити складно". Відверто несправедливі закони не сприймаються як право, так само як і не вважаються правосуддям несправедливі судовірішення та вироки [18, с. 36 – 37].

"Сучасна держава має бути заснована на компромісі", – писав з цього приводу Б. Кістяковський. На його думку, тільки "той державний устрій, в якому має бути здійснена соціальна справедливість більш чим устрій конституційний потребує послідовного та повного проведення в життя цих принципів. Повне проведення їх в життя тотожно із встановленням вільного державного устрою та здійсненням соціально справедливих відносин" [1, с. 21]. Можна сказати, що функції права як засобу соціального компромісу в суспільстві повністю відповідають природі справедливості.

Інституалізація справедливості відбувається в межах гуманістичного підходу, що здатний забезпечити трансформацію людини, підняти її якості до рівня, який відбивав би зрослуу відповідальність людини в суспільстві. На думку А. Печчеї, є три аспекти, що повинні характеризувати гуманізм: почуття глобальності, любов до справедливості і нетерпимість до насильства. "Душа гуманізму, – пише він, – у цілісному баченні людини у всі періоди її життя – у всій її безперервності. Адже саме в людині містяться джерела всіх наших проблем, на ній зосереджені всі наші устремління і сподівання, в ній всі наші начала і всі кінці, в ній же основи всіх наших надій" [10, с. 214]. Як пише А. Кінг, побудова справедливого суспільства потребує фундаментального переморелювання людської поведінки відповідно до таких соціальних та індивідуальних цінностей, котрі сприятливі для гармонійного життя на планеті [4, с. 6].

Аналізуючи співвідношення свободи і рівності, А. Токвіль відмічав, що трудящі маси прагнуть рівності в свободі, і, якщо вона їм недоступна, вони хочуть рівності хоча б в рабстві. Вони винесуть і бідність, і рабство, і варварство, але не потерплять аристократії [14, с. 373]. Прибічники іншого підходу стверджують, що суспільство, яке ставить рівність (тобто рівність результатів) вище свободи, в результаті втратить і свободу, і рівність. На противагу цьому, суспільство, що ставить свободу понад усе, отримає – навіть не ставлячи перед собою такого завдання – і велику свободу, і велику рівність [15, с. 99].

В. Нерсесянц, розглядаючи проблему рівності крізь призму сучасних дискусій про поняття і суть прав, надавав велике значення моменту формальності прав: "Право як форма відносин за принципом рівності, звичайно, не знищує (і не може знищити) початкових відмінностей між індивідами, але формалізує і упорядковує ці відмінності по єдиній підставі, трансформує невизначену фактичну відмінність у формально – певні нерівні права вільних, незалежних один від одного, рівних індивідів" [9,с. 8].

Широкий підхід до розуміння рівності продемонстрував Н. Вітрук. На його думку, "законодавчо закріплений принцип рівності є рівність громадян перед законом і включає рівність прав і свобод, тобто рівноправ'я громадян, рівність обов'язків для всіх громадян, рівні підстави їх юридичної відповідальності, рівність перед судом і т. п." [2, с. 24]. Так само широко розглядав принцип рівності відомий дослідник конституційного права А. Есмен: "рівність виступає усюди, де мова йде не про політичні права у власному сенсі, зводиться до чотирьох проявів, з яких перше, втім, має на увазі три останні: 1) рівність перед законом, що полягає в тому, що всі громадяни утворюють єдину сукупність підданих, відносно яких закон робить одноманітні ухвали без якої б то не було упередженості; 2) рівність перед судом, що знімає, будь-які привілейовані юрисдикції або вилучення; 3) однакове для всіх громадян, що володіють потрібними законом якостями, право обіймати суспільні посади; 4) рівність у відношенні до податків, які кожен повинен нести згідно зі своїми прибутками" [17, с. 395].

Важко не погодитися з думкою С. Поленіної, яка писала: "Розглядаючи як одне з важливих завдань правової держави конституційне закріплення основних прав, свобод і законних інтересів громадян, а також встановлення механізму, що гарантує їх реалізацію, слід висловити побажання про максимальне зближення в перспективі вирішення питань, пов'язаних з принципами рівності громадян і соціальної справедливості" [11, с. 18].

Таким чином, гендерна справедливість в організації державного управління є антропоцентричною основою організації державного управління демократичних суспільств та найважливішою запорукою дотримання свобод та рівності, важливим критерієм державно-правових явищ у країні. Водночас обов'язково йдеться про оцінку із загальнолюдських позицій. У громадянському суспільстві ставлення держави до гендерних особливостей є полем, де з позиції моралі і справедливості перевіряється суть держави, всіх її структур. Саме з позиції цього критерію оцінюються такі явища як справедливість, рівність можливостей. Варто пам'ятати, що недотримання цих критеріїв є неприпустимим для розвитку демократичного суспільства.

Список використаних джерел

1. Антологія української юридичної думки : в 10 т. / [за ред. Ю. С. Шемшученко]. – К. : Видавничий Дім "Юридична книга", 2002. – Т. 1: Загальна теорія держави і права, філософія та енциклопедія права. – 2002. – 568 с.

2. Витрук Н. В. Правовой статус личности в СССР / Витрук Н. В. – М. : Юрид. лит., 1985. – 175 с.
3. Губерський Л. Культура. Ідеологія. Особистість: Методологосвітогляд. аналіз / Губерський Л., Андрущенко В., Михальченко М. – К. : Знання України, 2002. – 580 с.
4. Кинг А. На пути к новому мировому порядку /А. Кинг // Свободная мысль. – 1992. – № 17. – С. 3 – 9.
5. Косенко Д.В. Делиберативная политика в теории коммуникативного действия Юргена Хабермаса / Д.В. Косенко // Теория и практика общественного развития – Краснодар: Издательский дом "ХОРС", 2013. Вып. 9. – С. 255-257.
6. Косенко Д.В. Концепція політичної влади в теорії комунікативної дії Юргена Габермаса: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к-та політ. наук: 23.00.01 "теорія та історія політичної науки" / Д.В. Косенко.: К., 2013. – 18 с.
7. Косенко Д.В. Рационализация политической власти демократических обществ в теории коммуникативного действия Ю.Хабермаса // Д.В. Косенко // Социально-гуманитарные знания – М.: АНО РЖ "СГЗ" 2013. Вып. 6. – С. 232-240.
8. Косенко Д.В. Рационализация политической власти как платформа для общественных инноваций в постнациональном государстве // Молодой ученый – Чита: Издательство "Молодой ученый" 2014. Вып. 12 (71). – С. 336-3339
9. Нерсесянц В. С. Наш путь к праву: от социализма к цивилизму / Нерсесянц В. С. – М. : Рос. право, 1992. – 349 с.
10. Печчеи А. Человеческие качества / Печчеи А.; [пер. с англ. О. В. Захаровой]; общ. ред. и вступ. ст. Д. М. Гвишиани. – [2-е изд.]. – М. : Прогресс, 1985. – 312 с.
11. Поленина С. В. Закон как средство реализации задач формирования правового государства / С. В. Поленина // Теория права: новые идеи. / Редкол.: Завадская Л.Н., Малеин Н.С., Славин М.М. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1993. – Вып. 3. – С. 56 – 59.
12. Політична енциклопедія [голова редколегії Ю. Левинець]. – К.: Парламентське видавництво, 2012. – 808 с.
13. Соловьев В. Право и нравственность / Соловьев В. – Минск; М. : Харвест; АСТ, 2001. – 190 с.
14. Токвіль А. Про демократію в Америці / Токвіль А. ; [пер. з франц.]. – К. : Всесвіт, 1999. – 587 с.
15. Філософський енциклопедичний словник [голова редколегії В.І. Шинкарук]. – К.: Абрис, 2002 – 744 с.
16. Хайек Ф. А. Право, законодавство та свобода: Нове викладення широких принципів справедливості та політичної економії : в 3 т. ; [пер. з англ.]. / Хайек Ф. А. – К. : Сфера, 1999. – Т. 1. : Правила та порядок – 1999. – 196 с.
17. Эсмен А. Общие основания конституционного права / Эсмен А. ; пер. с 4-го франц. изд. под ред. Н.О Бер. – [2-е изд.] – Санкт-Петербург : О.Н. Попова, 1909. – XII, 449 с.
18. Явич Л. С. Сущность права : Социал.-филос. понимание генезиса, развития и функционирования юрид. формы обществ. отношений / Явич Л. С. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1985. – 207 с.
19. Walsh A., Hemmens C. From Law to Order: The Theory and Practice of Law and Justice. – American Correctional Association, 2000. – 305 p.

Надійшла до редколегії 19.08.14

В. В. Черняховская, асп.
КНУТШ, Киев

ГЕНДЕР В ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ОБЩЕСТВ

Описано некоторые подходы к пониманию гендера в организации государственного управления демократических обществ. В исследовании проанализированы различные подходы к равности полов. Уточнено понимание гендерной справедливости. Утверждается взаимозависимость демократического общества и механизмов, которые гарантируют реализацию основных прав, свобод и законных интересов граждан, в том числе и гендерных.

Ключевые слова: государственное управление, гендер, равенство, справедливость, гуманізм, антропоцентризм, демократическое общество.

V. Chernyahivska, PhD student
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

GENDER IN THE PUBLIC ADMINISTRATION ORGANIZATION OF DEMOCRATIC SOCIETIES

Were described some approaches to the understanding of gender in public administration organization of democratic societies. The study analyzed different approaches to gender equity. Was refined understanding of gender equity.The interdependence of democracy and mechanisms that guarantee the fundamental rights, freedoms and legitimate interests of citizens, including gender has been affirmed.

Keywords: public administration, gender, equity, justice, humanism, anthropocentrism, democratic society.

УДК 35:323

А.Д. Штельмашенко, здобувач
КНУТШ, Київ

АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ БРЕНДА ДЕРЖАВИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

У статті розглядається залежність світового визнання та економічного успіху країни від її бренда на прикладі закордонних мегабрендів США, Німеччини, Франції. Аналізується значення трансформацій в інформаційному просторі для формування бренда держави, а також роль мас-медіа в цьому процесі.

Ключові слова: бренд, держава, інформаційне суспільство, мас-медіа, політичний дискурс.

У процесі інформатизації в суспільстві відбуваються зміни, завдяки яким щокілька років якісно та кількісно змінюється сама структура знань. Цей новий етап розвитку цивілізації науковці називають "глобальним суспільством" (global society), "кремнієвим суспільством", (silicon society), а також "технотронним суспільством" (texnotronical society) [8].

Американський дослідник Д. Тапскотт зазначає: "Технотронне суспільство – це суспільство розумової праці, в якому нові ідеї стають головним джерелом добробуту" [8]. Нові ідеї пропагуються в різний спосіб, зокрема й через мас-медіа, які стають одним із ключових джерел знань для масової аудиторії. Більшість сьогодні живе в особливій "медійній реальності", що розповсюджується практично на всі галузі людського життя. Базові характеристики особистості – картина світу, установки, цінності – традиційно формувалися всередині соціальної реальності і, відповідно, були її складовою частиною. На думку Е. Соловйова, тепер зазначені категорії перестали "належати" людині, потрапивши під потужний вплив медійного середовища. Як наслідок – не соціальна, а саме медійна реальність є тією субстанцією, через яку сприймається світ, що оточує [7, с. 20].

Трансформація глобального інформаційного простору актуалізувала застосування політичних технологій в розвитку міждержавних відносин. Інформаційно розвинені держави за допомогою сучасних технологій здатні презентувати свої переваги у глобальному комунікаційному просторі. Інформація стає стратегічно важливим ресурсом і товаром, який дозволяє не лише вигідно "показати", а й "продати", тобто позиціонувати на міжнародній арені досягнення держави в тій чи іншій галузі [10].

Не аби яке місце в позиціонуванні товару на міжнародному рівні займає бренд держави. Сучасне світове полі-

© Штельмашенко А.Д., 2014

тичне поле – це боротьба конкурентоспроможних брендів країн за довіру та повагу інвесторів у широкому розумінні. Як зазначає Т. Нагорняк, політичний ринок так само, як ринок економічний, формується на підставі зв'язку "попит – пропозиція" та функціонує через маркетингові стратегії з "розкручування торгівельних марок" [3, с. 220].

Сьогодні саме бренди, як зазначає У. Олінс, визначають, хто ми є, та трансформують цей світ [5]. Представник Стокгольмської школи економіки і політичних наук футуролог Р. Йенсен у своїй роботі "Суспільство мрії" пов'язує актуалізацію брендів із поступовим переходом світової спільноти до "постматеріального" суспільства. Ринок товарів і послуг остаточно поступається місцем "ринку історій", оскільки першорядним стає "емоційний інтелект" [2].

У XXI ст. засоби масової комунікації остаточно перетворилися на "The Media", можливості яких активно використовують для перетворення держав на упізнаванні бренди, оскільки кожен менеджер розуміє: щоб отримати переваги на світовому ринку, потрібно виділятися власним неповторним образом – брендом.

Бренд держави – це комплексна торгівельна пропозиція, емоційно сильна торгівельна марка, що має не тільки назву і дизайнерське рішення, а й цілий комплекс асоціацій та ідентифікацій, через які сприймається споживачами [3, с. 221].

Аналіз останніх досліджень. Проблеми формування бренду держави розглядались у дослідженнях закордонних учених Р. Хермана, Р. Джервіса, С. Хантінгтона, Д. Скара, О. Холсті, російських – Е. Галумова, Д. Замятіна, І. Кісельова, В. Панаріна. В Україні наукові розвідки в галузі формування бренду належать Г. Почепцову, В. Бебику, О. Бойко, О. Щурко, Т. Нагорняку.

Виклад основного матеріалу. Бренд держави є цілісним утворенням, яке має складну структуру, оскільки є результатом взаємодії різних культурних і економічних складників. Сьогодні наука має вивчати можливості бренду держави, роль мас-медіа в формуванні та функціонуванні бренду, а також зв'язки між ЗМІ і суспільством. Це означає, що перед дослідниками постають проблеми, які раніше не були предметом наукового пошуку.

Зазначимо, що функціональні аспекти бренду держави проявляються через відображення в свідомості людей; відчуття, сприйняття, уявлення на чуттєво-емоційному рівні; пізнання об'єкту через розуміння, судження інтерпретацію на раціонально-мисленнєвому рівні; втілення через дії, діяльність, символи чи знакову систему. Як зазначає О. Щурко, бренд держави формується та трансформується в процесі реалізації стратегічних і тактичних завдань, в результаті яких визначаються конкретні механізми їхнього вирішення через сприйняття держави міжнародним оточенням загалом [10].

Потужний і позитивний бренд держави є корисним для його експортерів, імпортерів влади і культурного сектору, оскільки полегшує іммграційні процеси, нормалізує практично всі аспекти міжнародних відносин. Керівники країни це добре усвідомлюють, тому більшість із них докладають значних зусиль для формування бренду держави. Зокрема, йдеться про такі упізнавані "бренди", як Ірландія, Іспанія, Нова Зеландія, Шотландія, які за короткий термін покращили власний міжнародний образ – зрозуміло, що із зиском для економіки країни та самоповаги нації.

У науковій літературі визначено п'ятірку країн-мегабрендів, завдяки яким економічне поняття конкурентоздатності брендів увійшло до політичного та наукового дискурсу: Японія, Німеччина, Італія, Швейцарія та Франція. Ці країни перетворилися на впливові держави-бренди, які асоціюються з низкою загальновизнаних цінностей *(Франція – шик і високий рівень життя; Італія – стильність і сексуальність, Німеччина – якісне машинобудування й техніка, Швейцарія – репутація, багатство, точність, і чесність, Японія – високі технології)*. Однак попереду всіх мегабрендів знаходиться бренд Америка, оскільки ярлик "Made in America" – залишається ознакою якості та першого ґатунку в широкому діапазоні товарів і послуг [5, 44]. Зокрема ідеться про яскравий стиль життя молоді (Pepsi, MTV, Wrigley's, Levi's, Wrangler, OshKosh, Fender, Gibson); гарантію блискучих перемог у спорті (Nike, O'Neill, Reebok, NBA, Champion USA); лідерство в галузі високих технологій (IBM, Compaq, Oracle, Dell, Cisco, Palm, Hewlett-Packard, AT&T, Apple, Motorola, Intel, DuPont, Lycra, Microsoft) тощо [1, с. 44 – 46].

Один із найважливіших чинників, завдяки яким США перетворилася на потужний бренд, – активне використання технологій маркетингу, реклами, просування торгової марки, стимулювання продажів, використання досліджень споживчого попиту тощо. Торгівля – невід'ємна риса, характерна особливість американської національної індивідуальності. Як зазначає С. Анхольт, "робити бізнес – так само притаманно Америці, як яблучний пудинг". Продавати і купувати – стало для американців другим "Я", а підприємливість – провідною цінністю, яку цінує, розуміє і якою захоплюється кожен пересічний американець [1, с. 82].

Однією з провідних держав-брендів європейського союзу є Німеччина. Її міжнародна репутація формувалася роками, виходячи з геополітичного розташування країни, її природно-ресурсного потенціалу, національного надбання й культурної спадщини, міжнародного авторитету, впливовості на світову політику й економіку. Важливим чинником формування бренда Німеччини також стали особливості становлення й розвитку німецької держави, оскільки сучасна ФРН продовжує осмислювати та використовувати накопичений історичний, зокрема зарубіжний, досвід не тільки для просування власного бренду за кордоном, а й для завоювання довіри до себе з боку світової спільноти, демонструючи політичну рішучість у подоланні наслідків тоталітарного минулого [6, с. 65].

Позиціонування ФРН на міжнародній арені здійснюється з урахуванням необхідності просування німецьких інтересів і цінностей. У такій багатоаспектній діяльності виділяють три домінанти: *економіко-технічну, соціально-політичну та емоційно-культурну.* На думку науковців, процес формування бренда Німеччини здійснювався за таким алгоритмом: *визначення ідеального образу; виявлення напрямків формування бренду держави (так званих домінант); визначення цільових країн, цільових аудиторій для отримання інформації; визначення актуальних завдань; вибір форм просування бренду держави* [6, с. 70].

Зміст призначеної для поширення в світі інформації про ФРН ґрунтується на постулатах: "Німеччина – відповідальний партнер і локомотив подальшого розвитку Європейського союзу", "Німеччина активно виступає за попередження і врегулювання політичних, економічних, екологічних криз і гуманітарних катастроф", "Німеччина відкрита світові країна, яка виступає проти расизму та антисемітизму" тощо. Сформований державний бренд Німеччини, безперечно, є результатом цілеспрямованої діяльності держави, що проводиться в економічній, соціальній, культурній, освітній галузях, і грамотного проектування позитивних досягнень ФРН у світовому політичному просторі [6, с. 70 – 71].

Для створення бренда держави, що відповідає сучасним міжнародним реаліям, використовуються маркетингові технології, іміджологія та PR. Уперше можливість застосування маркетингових технологій для дослідження політичного ринку обґрунтував Ф. Котлер. Зазначимо, що

завданням комерційного маркетингу є одержання прибутку, а державний маркетинг виконує складніші функції – досягнення більшої міри соціальної справедливості, формування в суспільстві нових ідеалів тощо [10].

Уперше центральна ідея інформаційної кампанії з формування державного бренда Німеччини була озвучена в інавгураційній промові Президента ФРН Х. Келера (2004 р.), який запевнив, що Німеччина є країною ідей, яка заохочує експерименти та допитливість, сміливість, креативність і бажання створювати нове, не забуваючи старі досягнення [6, с. 72].

Офіційним спонсором проведення кампанії виступив уряд країни (Міністерство економіки і технологій, Міністерство закордонних справ, Міністерство освіти і досліджень), а також Федеральний союз німецької промисловості (BDI). Ініціатива з формування бренду Німеччині привела до потужного партнерства державного та приватного сектору країни. Зокрема, для координації і здійснення заходів коаліція найбільших компаній країни створила юридичну особу, до складу якої ввійшли 23 компанії, включаючи загальновідомі "Deutsche Bank", "Audi", "T-Mobile", "Lufthansa" [6, 73].

На сучасному етапі процес формування міжнародного бренду Франції переживає серйозну кризу, розв'язання якої потребує вирішення низки гострих проблем: участь в урегулюванні міжнародних конфліктів паралельно з реалізацією заявленої програми з побудови зовнішньої політики на принципах великої імперії; вирішення економічних проблем ЄС тощо. Сьогодні Французька республіка, на переконання дипломатів і політологів, переживає зміну етапів розвитку, пошук союзників і методів зміцнення власного авторитету найперше серед своїх же громадян, які критикують владу за необґрунтовані інтервенції, вплив національних меншин на життя суспільства. Тоді як політичні діячі намагаються поєднати обіцянку повернути Франції минулу силу та вжити результативних антикризових заходів [10,с. 48].

Аналізуючи потребу створення державного бренду України, Т. Нагорняк зазначає, що українці підтримують ідею реалізації програм національного брендингу. У свідомості третини мешканців України, своя країна асоціюється з політичними скандалами, а для більшості опитаних Україна асоціюється з красою жінок. Багато респондентів вважають, що саме на це, а також на природні та людські ресурси, працьовитість і гостинність українців варто робити акцент, створюючи бренд держави [3, с. 224].

Потребу формування національного бренда також актуалізує розвиток інформаційних технологій. За сучасних умов стрімкої інформатизації обсяги інформації зростають із шаленою швидкістю, а поява новітніх електронних носіїв інформації формує єдиний інформаційний простір – тепер за лічені секунди інформацію можна передати реципієнту з будь-якого куточку світу. Попри те, що телебаченню поки вдається тримати пальму першості за популярністю і рівнем впливу на масову аудиторію, новітні інформаційно-комунікаційні технології стають територією, на якій активно продають і купують, рекламують і сплачують за товари та послуги, користуються можливостями Інтернет-банків, голосують і спілкуються. І якщо лише десять років тому Інтернет налічував не більше 1 тис. користувачів по всьому світу, то сьогодні цей показник становить понад 1 млрд. За даними офіційного звіту Держдепартаменту зі зв'язку й інформатизації Міністерства транспорту та зв'язку України, лише 2006 р. послугами Інтернету з різною періодичністю користувалися понад 9 млн. мешканців країни. Зрозуміло, що ці показники мають безпосередній вплив на поведінку споживачів масової інформації, а особливо аудиторії інтерактивних ЗМІ. Наприклад, 2007 р. через лавиноподібне зростання запитів до інформаційних сайтів стався збій у програмному забезпеченні одного з найрейтинговіших ресурсів Уанету – Бігміру. Прес-служба порталу повідомила, що причиною збою є сплеск активності користувачів Інтернету, які пішли на інформаційні ресурси за інформацією. Так, лише за один неповний день до інтернет-сторінки "Кореспондента" звернулися 1,7 млн. разів, а до "Української правди" – 2,4 млн. [3, с. 89]. Однак помітне зростання рівня відвідуваності інтернет-ресурсів не призвело до достатнього збільшення кількості вітчизняних нішевих і загальнопопулярних сайтів. Інформаційний попит українських інтернет-користувачів, як і раніше, задовольняється здебільшого російськими і зарубіжними ресурсами, що, на нашу думку, безперечно, не сприяє формуванню бренда держави навіть локально всередині країни, не кажучи вже про міжнародний рівень.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, можна зробити висновок, що сучасні інформаційно-комунікаційні технології та інтерактивні ЗМІ стають важливим соціальним ресурсом формування життєво-стильвових стратегій пересічних громадян і формування бренда країни. Для того, щоб Україна отримала хоча б презентаційну форму свого національного бренда, потрібна чітко визначена стратегія, яка враховувала б особливості української національної ідентичності та закордонний досвід формування і просування бренда держави на міжнародній арені.

Список використаних джерел

1. Анхольт С. Бренд Америка / С. Анхольт. – М.: "Добрая книга". – 2010. – 232 с.
2. Йенсен Р. Общество мечты: как грядущий сдвиг от информации к воображению преобразит ваш бизнес / Р. Йенсен. – СПб.: Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге. – 2002. – 346 с.
3. Нагорняк Т. Країна як бренд. Національний бренд "Україна" / Т. Нагорняк // Стратегічні пріоритети. – К., 2008. – №4 (9). – С. 220 – 227.
4. Огилви Д. Тайны рекламного двора. Советы старого рекламиста / Д. Огилви. – М.: "Ассоциация работников рекламы". – 2000. – 107 с.
5. Панрухин А. Маркетинг территорий / А. Панрухин. – СПб, 2006. – 416 с.
6. Романенко Ю. Мифология конфликта, или конфронтация образов / Ю. Романенко // Конфликтология. – СПб, 2004. – № 2. – С. 15 – 20.
7. Соловьев Э., Смирнов А. Образ государства как инструмент познания угрозы в международных отношениях (на примере ядерной программы Ирана) / Э. Соловьев, А. Смирнов // Политические исследования. – М., 2008. – № 5. – С. 19 – 34.
8. Шевчук О. Інформаційне суспільство / О. Шевчук, О. Голобуцький [Електронний ресурс]. – http://www.e-ukraine.biz/ukraine1.html. – Лип. – 2014.
9. Шульга Р. Искусство в практиках культуры / Р. Шульга. – К., 2008. – 520 с.
10. Щурко О. Образ держави: структура, чинники формування й трансформації / О. Щурко [Електронний ресурс]. – http://fsn.fhum.info/pdf/77/77_3-16.pdf. – Лип. – 2014.

Надійшла до редколегії 07.08.14

А.Д. Штельмашенко, соискатель
КНУТШ, Киев

АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ БРЕНДА ГОСУДАРСТВА: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

В статье показана зависимость мирового признания и экономического успеха страны от ее бренда на примере иностранных мегабрендов США, Германии, Франции. Анализируется значение трансформаций в информационном пространстве для формирования бренда государства, а также роль СМИ в этом процессе.

Ключевые слова: бренд, государство, информационное общество, СМИ, политический дискурс.

A. Shtelmashenko, PhD student
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

ASPECTS OF THE BRAND OF THE STATE: FOREIGN EXPERIENCE

The article shows the global recognition and economic success of the country from its brand as an example of foreign megabrands United States, Germany, France. Analyze the meaning of the transformations in the information space for the formation of a state brand, as well as the media's role in this process.

Keywords: brand, the state, the information society, the media, political discourse.

УДК 351:316.422

М. А. Шульга, д-р політ. наук, проф., М. В. Коновалова, асп.
КНУТШ, Київ

ІННОВАЦІЇ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ЯК УМОВА РОЗБУДОВИ СЕРВІСНОЇ ДЕРЖАВИ

У статті проаналізовано процес формування інновацій в організації та функціонуванні державної служби як запоруки розбудови "сервісної держави". Робиться висновок, що в сучасних умовах розвитку надання якісних державних послуг можливе лише за ефективного впровадження інновацій у державне управління. Як приклад розвитку успішних інновацій для покращеного надання державних послуг розглядається досвід Грузії.

Ключові слова: система державного управління, державна служба, сервісна держава, державні послуги, інновації.

Постановка проблеми. Загальна демократизація та становлення громадянського суспільства сприяли усвідомленню українським суспільством того, що метою сучасної, сервісної держави є не керування суспільством, а надання йому послуг. Це стало поштовхом до започаткування процесу модернізації державного управління, з метою трансформації України в сервісну державу, однією з основних функцій якої визнається обслуговування громадян з метою задоволення їх потреб. У такій державі особи у відносинах з органами влади є не прохачами, а споживачами послуг. Системи державного управління вдосконалюються відповідно до характеру економічних і соціально-політичних трансформацій. А тому адміністративні реформи є відображенням глобальної тенденції з переосмислення природи і ролі держави в постіндустріальному суспільстві. Основним лейтмотивом модернізації державного управління є підвищення ефективності і результативності роботи державних структур, посилення їх відповідальності за надання якісних послуг населенню. Глобальна економічна криза та ринкова конкуренція є основними стимулами до інновацій в організації та функціонуванні органів виконавчої влади як суб'єктів, що надають державні послуги. Процес розвитку інновацій у державних органах стикається з рядом перешкод та має свої особливості, на які варто звертати увагу під час розвитку концепції "сервісної держави".

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі аспекти розгляду зазначеної проблеми, а саме обґрунтування необхідності побудови клієнто-орієнтованої моделі влади, спрямування діяльності влади і місцевого самоврядування на задоволення громадян якісними державними послугами, постійно перебувають у центрі уваги багатьох українських та зарубіжних вчених, зокрема К. Бліщук, Н. Варламова, В. Долечек, В. Євдокименка, Ю. Кузнецової, О. Лазор, Д. Сандлер, С. Сидоренка, Ю. Тихомірова, О. Євтушенка та інших. Питання розвитку інновацій у державних органах для покращення ефективності надання адміністративних послуг активно досліджується західними вченими (П. Кох, Х. Тенінт) та вітчизняними дослідниками (Н. Нижник, Х. Хачатурян та ін.). Проте в центрі уваги містяться питання загальносистемної детермінації управлінських інновацій. Але визначення особливостей власне інновацій у системі надання державних послуг є порівняно малодослідженою проблемою у вітчизняній науці.

Метою дослідження є вивчення основних перешкод та особливостей на шляху розвитку і впровадження інновацій в організацію та функціонування державних органів для реалізації ідеї сервісної держави в Україні.

Виклад основного матеріалу. Україна здійснює складний демократичний перехід до політично організованого, відповідального суспільства нової якості, в якому поступово підвищується рівень ділової активності та політичної участі громадян, забезпечення їхніх прав і свобод, формується нова структура соціального простору. Відбувається комплексна модернізація українського суспільства, що і є концептуально спрямованим процесом його трансформації, свідомим намаганням держави здійснювати якісні перетворення в усіх сферах суспільного життя на основі мобілізації національних ресурсів та з урахуванням досвіду розвинених країн. На сьогодні модернізація охопила всі сфери життєдіяльності соціуму і, насамперед, державно-політичну сферу з її ключовим елементом – системою державного управління. Успішність сучасних модернізаційних процесів зумовлюється передусім вибором найдоцільнішої моделі демократії, здатної забезпечити оптимальне співвідношення між громадянським суспільством та державою і, відповідно, чітко визначити місце і роль громадськості у виробленні та реалізації стратегії сталого розвитку України.

Однією з популярних теорій стала концепція модернізації державно-правової організації, що ґрунтується на ідеї сервісного державного управління, яке здійснюється як державними органами, так і місцевим самоврядуванням. Така спрямованість оптимізації та імплементації інститутів владно-правової взаємодії суспільства і держави, інших органів управління ґрунтується на ефективному наданні публічних (адміністративних, державних) послуг населенню. Сервісна концепція держави, що одержала широке поширення в США і ряді країн Західної Європи у 80-90-х рр. минулого століття, розглядає призначення держави в служінні індивіду, і, у її буквальному тлумаченні, практично будь-яка діяльність держави, яка охоплює взаємодію з індивідом, є державною послугою [3, с.744]. Сервісна ідея розвитку державної системи ґрунтується на класичній економічній схемі: "виробник послуг – споживач", де стійкість і легітимність державних інститутів пов'язана з ефективністю виявлення, моделювання та реалізації індивідуальних та групових інтересів і потреб. У "сервісній" організації управління домінуючим показником ефективності виступає "задоволеність споживачів". Для цього обґрунтовується необхідність використання комплексного підходу до нормування цілей і завдань управлінської діяльності (системний взаємозв'язок соціологічних, пси-

© Шульга М. А., Коновалова М. В., 2014

хологічних, адміністративних, економічних, інформаційних, правових форм, методів, способів і прийомів). Відповідальність за життєве забезпечення і безпеку покладається на державу, яка покликана гарантувати задоволення потреб та інтересів окремої особистості. Сервісний підхід до сутності держави пов'язаний з такими напрямками оптимізації владно-правової діяльності, як розвиток мережевих форм управлінської взаємодії, формування "електронного уряду", комунікативних технологій контролю і планування, розвиток "онлайнових" послуг, формування багатосторонніх зв'язків, які дозволяють громадянам брати активну участь у комунікації із владою. Узагальнюючи різні концептуальні напрацювання, можна відзначити, що "сервісна держава" – це особлива політична форма організації публічної влади, володіє спеціальним апаратом управління, спрямованим на надання публічних послуг індивідам, а також система соціально-правових гарантій гідного життєзабезпечення людини, її прав і свобод.

Саме з переорієнтуванням характеру управлінської діяльності із "керування особою" на "надання послуг" і пов'язане застосування категорії "адміністративні послуги", яке обумовлюється тим, що у своїй основі діяльність державних органів має таке ж навантаження, що й у приватному праві, і саме це є діяльністю для задоволення певних потреб особи, що здійснюється за зверненням цієї особи.

На думку Євтушенка О. Н., розбудова моделі "сервісної держави", яка повинна займатися наданням послуг, пов'язана зі зміною орієнтирів у державі: розуміння того, що держава існує для людини, а не навпаки. Крім того, розбудові такої моделі сприяють сучасні технології й відкриті стандарти, які дозволяють забезпечити перетворення держави в сервісну організацію з надання послуг населенню (громадянам) й компаніям [2, с.36].

В Україні "План модернізації державного управління", що розроблений центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу передбачає якісно новий підхід до державної служби, який відповідає європейським стандартам державного менеджменту і наближає державу до статусу інституту, що обслуговує громадян, тобто робить її не знаряддям примусу, а сервісною державою для людей, де чиновники надають якісні послуги, розраховуючи на кошти платників податків, а не на хабарі.

Сьогодні, в період гострої економічної кризи, важливо не лише надавати якісні державні послуги, але й "давати більше за менші гроші". Водночас розвиток приватних організацій, що спеціалізуються на наданні аналогових послуг для населення вимагає від держави функціонувати на конкурентоспроможних засадах. Тому для більш ефективного вирішення таких питань, як надання якісних публічних послуг та конкурентоздатне функціонування державної служби, важливим є розвиток та впровадження управлінських інновацій.

Як зазначає Н. Нижник, сутність управлінських інновацій полягає в тому, що громадяни з пасивних платників податків перетворюються в активних клієнтів – споживачів послуг державного управління, відповідно державна служба стає прозорою і підконтрольною громадянам, а відносини між нею та громадянином мають ринково-клієнтарний характер, що підриває основи бюрократії. "Маркетизація" взаємовідносин громадянина з апаратом управління сприяє підвищенню ефективності роботи чиновників. В умовах нової системи державного управління чиновник бореться за клієнта, оскільки послугу можуть надати різні державні організації та громадські структури [4, с.110].

Для створення "сервісної держави" як постачальника публічних послуг необхідною умовою є розробка і втілення інновацій у системі державного управління. Це не просте використання нових продуктів, це новий тип мислення, новий тип поведінки як окремого державного службовця, так і організації загалом.

На основі доповіді "Інновації в державному секторі" можемо виокремити основні перешкоди на шляху розвитку інновацій (див.табл.1).

***Таблиця* 1. Бар'єри на шляху впровадження інновацій у державному секторі**

Бар'єр	Характеристика
Розмір і складність	Державний сектор включає в себе надзвичайно складну й великомасштабну організацію, яка може генерувати чинники, що перешкоджають інноваційній діяльності, такі як локалізовані брак і прогалини у навичках, відсутність чіткої домовленості щодо виявлених проблем, підходів і рішень, а також труднощі з обміном інформацією.
Наслідування та спадкування	Організації державного сектору часто схильні до усталеної практики і процедур. Вплив інновацій і зміни часто розглядаються як небажаний розлад у роботі організації, а тому зміни і нові методики роботи можуть наражатися на перешкоди.
Професійний опір	Стосується наслідування і спадкування усталеної практики. Державний сектор часто характеризується професійними спілками з їх власною професійною діяльністю, встановленням ролей і пов'язаних з ними політик. Таким чином, може мати місце опір змінам та інноваціям, особливо коли вони відбуваються за межами професійної спільноти.
Неприйняття ризику і відповідальності	Існує властиве небажання проводити або здійснювати зміни, які можуть призвести до збільшення ймовірності ризику для користувачів і державних службовців. Керівники державної служби і політики дуже обережні у прийнятті змін, які можуть призвести до негативних наслідків, особливо якщо є ризик, що вони будуть привертати увагу засобів масової інформації. Також може виникати тенденція до практики звинувачень, що пов'язана з високим рівнем відповідальності.
Темпи і масштаби змін	Багато європейських громадських організацій в останні роки піддається великій кількості часто радикальних змін. Темпи змін також були швидкими, і це призвело до утворення середовища зміщення мети і відсутності достатніх можливостей, щоб осмислювати і оцінювати наслідки змін. Таким чином, багато працівників стають "інноваційно стомленими" і стійкими до подальших змін.
Відсутність потенціалу для навчання на робочому місці	Може існувати проблема відсутності структур чи механізмів для надання підтримки організаційного навчання і розповсюдження передового досвіду. Причини досить різноманітні, зокрема традиції секретності, відсутність оцінки попередньої політики і сувора вертикальна підпорядкованість команд.
Відсутність ресурсів	Ця функція була визначена як основний бар'єру інноваційної діяльності в державних організаціях. Крім відсутності фінансової підтримки, брак ресурсів може бути викликаний відсутністю відповідних навичок або інших допоміжних послуг, необхідних для інноваційної діяльності.

Складено за джерелом [5, p.41].

Таким чином, реальні перешкоди на шляху впровадження нововведень викликані несприятливим інноваційним середовищем у межах державної служби, існуванням багаторічної усталеної бюрократичної традиції

управління та ієрархічної структури, а також браком людських, інформаційних та фінансових ресурсів.

Дослідження "Інновації в державному секторі" визначає п'ять ключових сфер заходів для підтримки інновацій у державних організаціях. По-перше, важливе значення мають політичний імпульс і постановка цілі. Політики і керівники високого рівня повинні насамперед сконцентруватися на цілях очікуваного поліпшення державних служб. Головною функцією політиків повинна бути постановка далекоглядних стратегічних цілей, тоді як конкретні цілі, засоби та ресурси для виконання, часто краще розробляються і здійснюються урядовими організаціями та іншими зацікавленими сторонами. По-друге, експерименти і спрощення структури вимагають спеціальних інструментів і ресурсів, які є загальними в інноваційній діяльності підприємницького сектору. Подібні засоби можуть дозволити державним службовцям почувати себе більш комфортно, творчо експериментувати, не маючи справи з повсякденними обмеженнями і політичною нестабільністю. Експерименти мають супроводжуватися низкою проб і помилок, тестуванням та вивченням реальних шляхів до спрощення структури. По-третє, для більш чіткого роз'яснення передового досвіду, а також забезпечення безперервною інформацією про інноваційну діяльність у державних організаціях необхідні моніторинг і спілкування. Урядові організації повинні показати переваги своїх інновацій політикам, колегам і широкій громадськості. По-четверте, підвищення кваліфікації та управління людськими ресурсами є ключовими факторами інновацій в урядових організаціях, оскільки їх виконання в основному спирається на людські ресурси. Хоча в урядових організаціях працюють висококваліфіковані фахівці, вони часто знаходяться в жорсткій і вузькоспеціалізованій організаційній ієрархії. А тому необхідно вжити заходів на користь безперервного навчання, нагородження та визнання, мобільності та обміну співробітниками, а також диверсифікації керівництва. По-п'яте, повинні підтримуватися об'єднання зусиль між державним і приватним секторами. Державні організації зазвичай обмежують свою співпрацю до аутсорсингу або консультацій. Довгострокове співробітництво і діалог між державним і приватним секторами вимагають радикальних вдосконалень в урядових організаціях, щоб вони мали більше можливостей для оцінки своїх потреб і потенціалу співпраці та навчання на основі партнерства з підприємницьким сектором. Таким чином, ключовими факторами визначено: політичний імпульс, можливість експериментувати, розвинена комунікація, безперервний професійний розвиток державних службовців, партнерство із приватним сектором.

Успішний досвід проведення реформ у цій сфері Україна могла б запозичити в Грузії. На сьогодні у країні усунені всі бюрократичні бар'єри, що перешкоджають швидкій і ефективній реалізації надання адміністративних послуг. Впроваджений і широко реалізується принцип "єдиного вікна" завдяки створенню Будинків юстиції. Для впровадження такої інновації було використано весь спектр заходів для підтримки інновацій. На основі доповіді Світового банку нами розглянуто основні з них [1]. *Політичним імпульсом* стало бажання нової влади після 2003 року подолати корупцію та підвищити якість адміністративних послуг. Весь період функціонування уряду М. Саакашвілі можна охарактеризувати як один великий *експеримент*. Всі чиновники мали змогу експериментувати, подавати нові ідеї реформування того чи іншого органу, що надають державні послуги. *Розвинена комунікація* проявлялася в тісній співпраці чиновників і політиків, а також у підвищенні обізнаності громадськості. Для пропагування нових послуг була забезпечена тісна взаємодія із ЗМІ, регулярно проводилися прес-конференції, розповсюджувалися буклети про нові послуги у селах та школах, а також проводилися зустрічі з населенням та роз'яснювання планів реформування, аби забезпечити зворотній зв'язок. У сфері п*рофесійного розвитку державних службовців* в Грузії потрібно виокремити два етапи. Перший етап полягає у заміні 90% старого апарату управлінцями нової формації, молодих, талановитих та освічених співробітників з високими етичними принципами. Першочерговими критеріями відбору були відсутність досвіду роботи у державних установах та незаплямоване минуле. Другий етап передбачає освітню практику для державних службовців і включає цикли занять із актуальних питань, зокрема заняття щодо забезпечення доступу до публічної інформації для представників різних міністерств і відомств, тренінги з питань зміцнення морального обличчя спільно з Програмою НАТО "Партнерство заради миру" та інші. *Партнерство із приватним сектором* проявлялося у тісній співпраці грузинського уряду із представниками бізнесу. Починаючи з 2009 року, стали проводитись громадські обговорення складнощів та переваг реформ у різних секторах, а саме у медицині, у сфері комунальних послуг, оподаткуванні та діловому середовищі. Також там, де це можливо, з метою підвищення ефективності державні послуги стали надаватись приватним сектором.

Таким чином, впровадження інновацій в організацію та функціонування державної служби з метою підвищення якості державних послуг вимагає простих та чітких кроків, які успішно реалізовуються в сусідніх країнах.

Висновки. Українське громадянське суспільство сьогодні нетерпляче чекає змін у всіх сферах державно-суспільних відносин. У відповідь держава намагається розвинути концепцію сервісної держави в Україні. Надання якісних та конкурентоспроможних адміністративних послуг потребує докорінної модернізації системи державного управління, в основі якої знаходяться інновації. На підставі досліджень інноваційних процесів у системі державного управління визначено перешкоди на шляху впровадження інновацій у систему державного управління та способи їх подолання.

Інноваційний процес спрямований і залежить від політичної волі державних лідерів та державного службовця як особистості, від його можливості змінити тип поведінки, мислення, світогляду, від його прагнень до нових знань та навчання. Це питання потребує подальших практичних розробок та нормативних рекомендацій.

Список використаних джерел

1. Боротьба з корупцією у сфері державних послуг. Хроніка реформ у Грузії [Електронний ресурс] / Міжнародна асоціація розвитку Світовий банк. – Вашингтон, 2012. – Точка доступу : http://siteresources.worldbank.org/INTGEORGIA/Resources/Georgia_Book_Ukranian.pdf. – Назва з екрану

2. Євтушенко О. Н. Роль державної влади і місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг / О. Н. Євтушенко // Наукові праці. Науково-методичний журнал. Політичні науки // редкол.: Багмет М. О. [та ін.]. – Миколаїв : ЧДУ ім. П. Могили, 2009. – випуск: 109, том: 122. – С. 32-37.

3. Коженко Я.В. Концепции "сильного" и "сервисного" государства в контексте модернизации государственного управления в России: общее и отличное [Электронный ресурс] // Фундаментальные исследования. – 2012. – № 3 (часть 3). – С. 744-748.

4. Нижник Н.Р. Стратегія державного управління в Україні: теоретичні аспекти // Стратегія розвитку України. (Економіка. Соціологія. Право): Науковий журнал. – Київ: Книжне видавництво НАУ, 2004. – № 1/2. – С. 108-121.

5. Innovation in the Public Sector [Electronic resource] : Summary and Policy Recommendations / P. Koch [et al.]. – 2 – nd rev. ed. – Oslo, 2006. – 79 p. – Mode of access : http://survey.nifu.no/step/publin/reports/d20-innovation.pdf – Title from the screen

Надійшла до редколегії 12.08.14

М.А. Шульга, д-р полит. наук, проф., М.В. Коновалова, асп.,
КНУТШ, Киев

ИННОВАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ
КАК УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ СЕРВИСНОГО ГОСУДАРСТВА

В статье проанализирован процесс формирования инноваций в организации и функционировании государственной службы как залог развития "сервисного государства". Делается вывод, что в современных условиях развития предоставление качественных государственных услуг возможно только при эффективном внедрении инноваций в государственном управлении. Как пример развития успешных инноваций для улучшенного предоставления государственных услуг рассматривается опыт Грузии.

Ключевые слова: система государственного управления, государственная служба, сервисное государство, государственные услуги, инновации.

M. Shul'ga, doctor of political science, professor, M. Konovalova, PhD student
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

INNOVATIONS IN GOVERNANCE AS A CONDITION
FOR THE DEVELOPMENT OF THE SERVICE STATE

The process of the formation of innovation in the organization and functioning of the public service as a prerequisite for the development of "state service" is analysed. It is concluded that the provision of quality public services can be effective only by providing innovations in public administration. As an example of successful innovations for improved public service delivery is considered Georgia's experience.

Keywords: system of government, civil service, state service, public services, innovation.

УДК 353.9

О. В. Якібчук, асп.
КНУТШ, Київ

ОСОБЛИВОСТІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Визначено особливості екологічної безпеки України в системі національної безпеки. Описано об'єкти, суб'єкти національної безпеки та її екологічну складову. З'ясовано принципи забезпечення екологічної безпеки. Окреслено функції системи забезпечення безпеки. Названо найбільші забруднювачі довкілля на території України, що загрожують національній екологічній безпеці.

Ключові слова: національна безпека, екологічна безпека, екологічна політика держави, функції системи забезпечення безпеки.

Дослідження екологічної безпеки як складової національної безпеки є порівняно новою сферою, що набула актуальності у світі, який глобалізується. Також сьогодні змінюється характер екологічних загроз природного й техногенного характеру, небезпеки й загрози стають все більше взаємопов'язані, а їх дослідження більше зміщується у міждисциплінарну площину, що і зумовлює актуальність пропонованої проблематики. Також через антропогенну діяльність постійно зростає ризик природних катастроф, що часто є першопричиною більшості надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру.

Наприкінці XX ст. людство втрачало внаслідок аварій та катастроф 5-10 % сукупного валового продукту, тоді як його щорічний приріст становив лише 2-3%. Хоча в сучасному глобалізованому світі екологічна безпека є проблемою транснаціональною, та не може вирішуватись зусиллями лише однієї держави, подолання екологічних загроз є обов'язковою складовою економічної політики держави та основним завданням екологічної безпеки окремо взятої держави. Для здійснення екологічної політики на державному рівні необхідно усвідомлювати економічну спроможність розв'язання екологічних проблем у контексті певних екологічних загроз і фінансової спроможності. Основним показником, який використовується в міжнародній статистиці, є співвідношення активності держави в царині екологічної політики з певними значеннями розміру ВВП на душу населення на рік. Так, Японія розпочала активне впровадження екологічної політики після досягнення ВВП на душу населення на рівні 1600 дол. США, а Тайвань – 5500 дол. США. Але основою для визначення спроможності до реалізації тієї чи іншої моделі екологічної політики є національний інтерес у сфері екологічної безпеки. Національний екологічний інтерес є фундаментальною цінністю суспільства, яка спирається на поєднання інтересів регіону, міста, об'єкта з інтересами держави та глобальної спільноти, дотримання міжнародних угод у цій сфері. Національний екологічний інтерес забезпечується державними інституціями й державною політикою у сфері екологічної безпеки [3, с. 105-106].

Питання екологічної безпеки є важливою ознакою суверенної держави, нагальною потребою суспільства та кожної людини, особливо для суспільства перехідного типу, де кризи та конфлікти зустрічаються так часто, що здається ніби країна не виходить з них. За таких умов керівництво держави мусить постійно приділяти підвищену увагу виробленню виваженої політики національної безпеки. На сьогодні, мабуть, немає більш вживаних слів, ніж "безпека". І це зрозуміло, оскільки поняття "безпека" охоплює практично усі сфери життєдіяльності суспільства.

На національному рівні саме державі належить провідна роль у системі забезпечення безпеки. Вона створює розгалужену законодавчу базу і виконавчі органи, підтримує силові структури на рівні, необхідному для виконання покладених на них завдань, створення системи попередження негативних наслідків екологічних та техногенних катастроф, забезпечує розвиток економіки, політично-соціальну стабільність, участь опозиційних партій, громадських організацій, незалежних експертів у діяльності відповідних державних структур, що забезпечують безпеку, та сталість розвитку суспільства України.

Закон України "Про основи національної безпеки України" свідчить, що національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, у якій забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам [1, с.1].

Відповідно до пропозицій "Фонду національної міжнародної безпеки" при ЮНЕСКО, національна безпека визначається як система державних та суспільних гарантій, що забезпечують стабільний розвиток нації, захист базо-

© Якібчук О. В., 2014

вих цінностей та інтересів, джерел духовного і матеріального добробуту від зовнішніх та внутрішніх загроз.

Беручи до уваги геополітичу і внутрішню обстановку в Україні, діяльність усіх державних органів має бути зосереджена на прогнозуванні, своєчасному виявленні, попередженні і нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, захисті суверенітету і територіальної цілісності України, безпеки її прикордонного простору, піднесенні економіки країни, забезпеченні особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина, викоріненні злочинності, вдосконаленні системи державної влади, зміцненні законності і правопорядку та збереженні соціально-політичної стабільності суспільства, зміцненні позицій України у світі, підтриманні на належному рівні її оборонного потенціалу і обороноздатності, радикальному поліпшенні екологічної ситуації [1, с.8].

Об'єктами національної безпеки є: людина і громадянин – їхні конституційні права і свободи; суспільство – його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище та природні ресурси; держава її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність [1, с.3]. Так законодавець визначив навколишнє природне середовище і природні ресурси одним із головних об'єктів національної безпеки. Обмеження категорії "національна безпека" кордонами держави не дає змоги вийти на рівень глобальних та регіональних проблем, які також впливають на стан усіх складових національної безпеки. Але наприклад, глобальне потепління клімату, бурі, тайфуни, землетруси, розширення зони пустелі, нестача продовольства, "демографічний вибух", етнічні конфлікти тощо суттєво впливають на життєдіяльність людини, соціуму або держави і потребують захисту міжнародних об'єднань, організацій міжнародного співтовариства.

Тобто, залежно від засад класифікації, об'єкти безпеки можуть визначатись:

- за територіально-просторовою ознакою: глобальні, регіональні, субрегіональні, трансрегіональні, державні (національні), суспільні (групові), індивідуальні;
- за сферами забезпечення необхідних умов життєдіяльності: політична, економічна, екологічна, соціальна, воєнна, демографічна, технологічна, продовольча, інформаційна;
- за формою виразу: матеріальні й духовні цінності, національні інтереси.

Відповідно до Закону України "Про основи національної безпеки України" **суб'єктами забезпечення національної безпеки є:**

Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні Сили України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України; громадяни України, об'єднання громадян [1, с.4]. У широкому розумінні суб'єктом безпеки може виступати окрема людина, певні соціуми, держава, об'єднання держав, а також створювані ними установи, організації, практична діяльність яких спрямована на виявлення, попередження, послаблення, локалізацію, ліквідацію викликів і загроз. Але можливості різних суб'єктів впливати на стан безпеки – суттєво відрізняються. Причини насильства і нестабільності треба шукати в розриві між уповільненим розвитком політичних інститутів і прискорених процесів змін, що фактично відбуваються в економіці та соціальному житті країни. Попри всі національні, цивілізаційні та історичні особливості у загальносвітовому контексті держава на цей час залишається головним суб'єктом забезпечення безпеки.

Основними принципами забезпечення національної безпеки є: Пріоритет прав і свобод людини і громадянина; верховенство права, пріоритет договірних (мирних) засобів у розв'язанні конфліктів, своєчасність і адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам, чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні національної безпеки, демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією держави та іншими структурами в системі національної безпеки використання в інтересах України міждержавних систем та механізмів міжнародної колективної безпеки, національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, воєнній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах, вибір конкретних засобів і шляхів забезпечення національної безпеки України обумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз національним інтересам [1, с.5].

Більшість дослідників в структурі Національної безпеки виділяють:

економічну безпеку – що гарантує сталість економічної системи держави, вдосконалення структури народного господарства, захищеність його від зовнішніх та внутрішніх загроз, подолання кризових явищ в економіці, також полягає у гарантіях реформування економічної системи з метою посилення здатності прямо та опосередковано забезпечувати стратегічні і поточні потреби суспільства у матеріальних продуктах, захищеності від зовнішніх і внутрішніх деформацій, кон'юнктурних коливань, органічну адаптованість до вимог світового ринку;

політичну безпеку – стан захищеності політичних інтересів особи, соціальних груп, держави від внутрішніх та зовнішніх загроз, а також система заходів щодо забезпечення цієї захищеності. У багатьох випадках вона ототожнюється з **державною безпекою**, проте її зміст значно ширший. Політична безпека означає безпеку всього політичного життя. Захищеність прав і свобод громадян, політичних партій, громадських об'єднань, рухів, цілісність і незалежність держави від політичного тиску та агресивних устремлінь на міжнародній арені [4, с.145].

соціальну безпеку. Сам термін порівняно новий і не набув усталеного тлумачення серед науковців та практиків. Під час розгляду цього питання в контексті національної безпеки видається можливим виходити із визначення "соціальної безпеки" як стану гарантованої правової й інституціональної захищеності життєво важливих соціальних інтересів особи й суспільства від внутрішніх і зовнішніх загроз. Такими життєво важливими соціальними інтересами особи є захищеність основних життєвих та соціальних потреб на об'єктивно визначеному сучасному рівні (зокрема умов для задоволення зрослих матеріальних і духовних потреб на основі вільної праці та винагороди за її результати, безпеки життєдіяльності тощо);

воєнну безпеку – стан захищеності прав і свобод громадян, базових інтересів та цінностей суспільства і суверенної держави від можливих зазіхань із застосуванням воєнної сили. Особливістю воєнної безпеки є те, що вона є частиною державної безпеки і в той же час функціонує як самостійне явище. Воєнні аспекти

мають всі інші види безпеки – соціальна, економічна, екологічна, інформаційна тощо [4, с.146];

національно-культурну безпеку – забезпечує погодження інтересів української нації та інших національностей, які проживають на території України, запобігання конфліктам і ворожнечі на національному ґрунті, реалізацію демографічної і міграційної політики як засобу гармонізації національних і соціальних відносин, відродження та примноження національної духовної і матеріальної культури народу, підвищення рівня його освіти; безпека суверенної Української держави залежить насамперед від рівня національної самосвідомості і національної самоповаги її громадян,. З огляду на це, національно-культурний аспект національної безпеки України полягає у проведенні відповідними секторами її суспільної системи далекосяжної цілеспрямованої діяльності щодо забезпечення сприятливих умов для демографічного, етносоціального та національно-культурного відродження і подальшого розвитку громадян всіх національностей, які мешкають в Україні, з метою узгодження та гармонізації їх інтересів, усунення елементів конфлікту на національному ґрунті та у міжнаціональних стосунках;

інформаційну безпеку – що зумовлено насамперед тим, що сучасний світ рухається до глобального інформаційного суспільства. І будь-яка країна, що своєчасно та енергійно не відреагує на інформаційні виклики цього новітнього світу, буде приреченою реагувати на них "навздогін", навряд чи розраховуючи на повноцінну реалізацію власних національних інтересів;

науково-технічну безпеку – цестан захищеності наукового потенціалу держави, наявних в країні конкурентоспроможних технологій, а також недопущення та усунення наслідків технологічної недосконалості господарської діяльності;

екологічну безпека – створює механізми для запобігання деградації і оздоровлення навколишнього середовища, піклування про здоров'я народу, формування соціально-правових та економічних умов, що виключали б завдавання збитків навколишньому середовищу з боку інших країн світу, їх державних структур, підприємців та окремих громадян, підтримання такого стану природного середовища, що забезпечує нормальні умови життєдіяльності населення і суспільного відтворення; запобігання виникненню екологічної загрози; упередження погіршення екологічної рівноваги і виникнення небезпеки для здоров'я людини, суспільства, нації; виявлення джерел екологічного ризику з боку техногенних, економічних, соціальних, політичних структур і шляхів його запобігання; захист природноресурсного і людського потенціалу держави.

Відповідно до стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року в Україні найбільшими забруднювачами довкілля є: у Вінницькій області Ладижинська ТЕС НАК "Енергетична компанія України" ВАТ "Західенерго", Вінницьке обласне комунальне виробниче підприємство водопровідно-каналізаційного господарства "Вінницяводоканал", Полігон ТПВ. У Дніпропетровській області ВАТ "Дніпровський металургійний комбінат ім. Дзержинського", ВАТ "АрселорМіттал Кривий Ріг", ВАТ "Дніпропетровський металургійний завод ім. Петровського", Придніпровська ТЕС ВАТ "Дніпроенерго", Криворізька ТЕС ВАТ "Дніпроенерго", У Донецькій області ВАТ "Маріупольський металургійний комбінат ім. Ілліча", ВАТ "Металургійний комбінат "Азовсталь", "Старобешевська ТЕС" СО ВАТ "Донбасенерго", Вуглегірська ТЕС ВАТ "Державна енергогенеруюча компанія "Центренерго, Орендне підприємство "Шахта ім. О.Ф. Засядько" (м. Донецьк) – викиди (метан). УЖитомирській області КП "Житомирське ВУВКГ". У Закарпатській області Воловецька газокомпресорна станція, Ужгородська дирекція залізничних перевезень Львівської залізниці, ВАТ "Закарпатгаз". У Запорізькій області ВАТ "Запоріжсталь", ВАТ "Запорізький виробничий алюмінієвий комбінат", ВАТ "Запорізький завод феросплавів", ВСП Запорізька теплоелектростанція ВАТ "Дніпроенерго", ВАТ "Дніпроспецсталь". У Івано-Франківській області Бурштинська ТЕС ВАТ "Західенерго", КП "Івано-Франківськводоекотехпром", ВАТ "Нафтохімік Прикарпаття", Управління магістральних газопроводів "Прикарпаттрансгаз", Нафтогазовидобувне підприємство "Долинанафтогаз". У Київській області ВАТ "Державна енергогенеруюча компанія "Центренерго" Трипільська ТЕС (м. Українка), Полігон ТПВ № 5 ВАТ "Київспецтранс", Комунальне підприємство "Васильківська шкіряна фірма" (м. Васильків). Полігон промислових відходів ВАТ "Росава". У Кіровоградській області ДП "Східний гірничо-збагачувальний комбінат", ТОВ "Побужський феронікелевий комбінат" (смт. Побузьке, Голованіський р-н),Комунальне підприємство "Кіровоградське водопровідно-каналізаційне господарство Кіровоградської міської ради". У Луганській області ВАТ "Алчевський металургійний комбінат" (м. Алчевськ) – викиди, скиди, відходи, ВАТ "Алчевський коксохімічний завод", ТОВ "Северодонецьке об'єднання "Азот", ВАТ "Лисичанська сода", СО Луганська ТЕС ТОВ "Східенерго", ТОВ "ЛІНІК", ТОВ " Рубіжанський Краситель". У Львівській області Добротвірська ТЕС, Управління магістральних газопроводів "Львівтрансгаз", Державне підприємство "Львіввугілля", Роздільське державне гірничо-хімічне підприємство "Сірка", КМП "Збиранка", Львівське міське комунальне підприємство "Львівводоканал". У Миколаївській області ТОВ "Миколаївський глиноземний завод",. ВАТ "Юг-Цемент" (смт. Ольшанське), МКП "Миколаївводоканал",КП "Миколаївкомунтранс" (м. Миколаїв). У Одеській області ВАТ "Одеській припортовий завод", ВАТ "Ізмаїльський целюлозно картонний комбінат", КВЄП "Котовськводоканал ",. ТОВ Філія "Інфоксводоканал", ВАТ "Одесагаз". У Полтавській області АТ "Укртатнафта", ВАТ "Полтавський гірничо-збагачувальний комбінат", Кременчуцька ТЕЦ ВАТ "Полтаваобленерго". У Рівненській області 1. ВАТ "Волинь-цемент", ВАТ – "Рівнеазот", Відокремлений підрозділ Рівненська АЕС (м. Кузнецовськ). У Сумській області ВАТ "Сумихімпром", ВАТ "Сумське НВО ім. М.В. Фрунзе", Сумське лінійно-виробниче управління магістральних газопроводів, НГВУ "Охтирканафтогаз" ВАТ "Укрнафта", Качанівський газопереробний завод ВАТ "Укрнафта". У Тернопільській області Полігон твердих побутових відходів м. Тернополя, Тернопільське лінійне виробниче управління магістральних газопроводів. У Харківській області Зміївська ТЕС ВАТ ДЕК "Центренерго" ВАТ "Балцем", ДП ТЕЦ-2 "Есхар", ВАТ "Харківська ТЕЦ-5", ДКП "Харківкомуночиствод". У Херсонській області ЗАТ "Херсонський нафтопереробний завод", ВАТ "Херсонська теплоелектроцентраль", ВАТ "Південний електромашинобудівний завод", ВАТ"Херсонський суднобудівний завод", ЗАТ "Таврійська будівельна компанія", Комунальне виробниче управління "Бериславський водоканал". У Хмельницькій області ВАТ "Подільський цемент", Хмельницьке комунальне підприємство "Спецкомунтранс". У Черкаській області ВАТ "Азот", ВАТ "Черкаське хімволокно", ЗАТ "Миронівська птахофабрика". У Чернівецькій області ВАТ "Чернівецький олійно-жировий комбінат", ВАТ "Мамализький гіпсовий завод" (с. Мамалига), ДКП "Чернівціводоканал. У Чернігівській області КЕП "Чернігівська ТЕЦ" ТОВ фірми "ТехНова", КП "Чернігівводока-

нал", ВАТ "Чернігівське хімволокно". У м. Києві Акціонерна енергопостачальна компанія "Київенерго" (Філія "Завод "Енергія", ТЕЦ № 5, ТЕЦ № 6), ЗАТ "Енергогенеруюча компанія "ДАРтеплоцентраль", ВАТ "Акціонерна компанія "Київводоканал" (Деснянська та Дніпровська водопровідні станції,Бортницька станція аерації (БСА). У м. Севастополі ДКП "Севміськводоканал". У АР Крим ЗАТ "Кримський Титан", ВАТ "Кримський содовий завод", Кримське республіканське виробництво "Виробниче підприємство водопровідно-каналізаційного господарства м. Сімферополя", Полігон побутових відходів (смт. Гаспра, м. Ялта), Полігон побутових відходів (м. Судак) [5].

Цей список невичерпний і постійно поповнюється все новими об'єктами. Тому на національному рівні функціонує система забезпечення безпеки, зокрема й екологічної, що створена як специфічний суспільний інститут, який має виконувати відповідні функції.

До таких функцій належать:

Регулятивна(або розподільча) функція. За рахунок створення специфічної системи структурних елементів, а також особливих нормативно-правових відносин між уже чинними державними органами забезпечуються заходи щодо запобігання і локалізації конфліктних ситуацій або дій за екстремальних умов.

Спеціально створювані органи системи забезпечення безпеки мають особливий статус та особливі повноваження щодо інших державних органів. Їхні пропозиції за умов нормального функціонування суспільної системи повинні мати виключно рекомендаційний характер доти, поки державні структури спроможні своїми силами контролювати ситуацію та впливати на її розвиток. Питання обмеження можливостей державних структур вирішується розробкою як індикаторів екстремальних ситуацій, так й індикаторів реальних можливостей державних структур адекватно реагувати на надзвичайну ситуацію;

Акумулятивна функція. Вона спрямована на вирішення цілого ряду важливих завдань: збирання та накопичення інформації, необхідної для прийняття важливих політичних рішень; об'єднання інтелектуального потенціалу вчених, політиків, масових громадських організацій, окремих громадян для проведення експертних оцінок окремих проектів, постанов, реальної ситуації в регіоні та державі тощо; формування державних матеріальних запасів та людських резервів, що призначені діяти в екстремальних ситуаціях, та контроль за їх використанням; нагромадження та узагальнення міжнародного досвіду роботи аналогічних структур;

Аналітична функція. Спрямована на дослідження та оцінку ступеня внутрішніх і зовнішніх загроз, розробку відповідних пропозицій та рекомендацій управлінським структурам з їх подолання;

Прогностична функція. Дає можливість виявляти тенденції розвитку надзвичайних ситуацій, прогнозувати наслідки реалізації управлінських рішень з урахуванням їхнього впливу на навколишнє середовище, політику, економіку, соціальну сферу;

Компенсаторна функція. За рахунок створення специфічних структур, матеріальних та людських резервів система забезпечення безпеки спроможна доповнити або компенсувати відсутність у звичайних державних установах можливостей (щодо аналізу ступеня розвитку надзвичайних ситуацій, матеріальних засобів їх розв'язання і т. ін.);

Інформаційнафункція. Передбачає збирання та опрацювання інформації, що має значення для забезпечення національної безпеки, її розповсюдження, або навпаки утаємнення від населення; з метою формування громадської думки;

Координуюча функція. Передбачає певні дії, спрямовані на узгодження роботи різних державних структур за екстремальних умов і на етапі розробки управлінських рішень. Координація дій потрібна не лише між елементами формальної структури, але й між державою та неформальними об'єднаннями. Досягти певного консенсусу з метою зниження внутрішнього соціального напруження – найважливіша умова стабільності соціальної системи. Форми координації зусиль можуть бути найрізноманітнішими – від мораторію на здійснення широкомасштабних політичних акцій до підтримки певних декретів уряду в кризовій ситуації. Ефективність цієї функції зумовлюється відкритістю системи забезпечення безпеки [4, с.150];

Зовнішньополітичнафункція. Полягає в захисті корінних національних інтересів (збереження цілісності території держави; захисті навколишнього середовища; конституційного устрою; політичної незалежності; забезпечення сприятливих умов розвитку нації; забезпечення зовнішньоекономічних пріоритетів держави; запобігання збройної агресії та силової загрози), боротьбі з міжнародним тероризмом, наркоторгівлею і злочинністю. Участь у міжнародних акціях з підтримки миру й безпеки. Підтримка зусиль щодо формування систем колективної безпеки різних рівнів. Встановлення тісних дипломатичних, економічних, культурних зв'язків з іншими країнами. Політичне співробітництво у розв'язанні складних міжнародних проблем (наприклад, проблеми екологічної загрози довкіллю).

Таким чином, виходячи із розуміння того, що система забезпечення екологічної безпеки базується на здатності держави захищати свої інтереси та реалізовувати свої цілі, визначаємо мету її функціонування як дотримання балансу життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави шляхом забезпечення належного екологічного балансу. Реалізація цього завдання має сприяти виробленню відповідної політики.

Реалізація екологічної політики потребує ефективного функціонування системи законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, спрямованого на досягнення національних пріоритетів. Основними вимогами до такого законодавства є його відповідність Конституції України, наближення до відповідних директив ЄС, забезпечення впровадження багатосторонніх екологічних угод (конвенцій, протоколів тощо), стороною яких є Україна, соціальна прийнятність, реалістичність, економічна ефективність. Законодавство має сприяти гнучкому застосуванню відповідних економічних інструментів для стимулювання впровадження інноваційних екологічних технологій, розв'язанню екологічних проблем на місцевому рівні.

Метою національної політики екологічної безпеки є стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем.

Сьогодні антропогенне і техногенне навантаження на навколишнє природне середовище в Україні у кілька разів перевищує відповідні показники у розвинутих країнах світу.

Тривалість життя в Україні становить у середньому близько 66 років (у Швеції – 80, у Польщі – 74). Значною мірою це зумовлено забрудненням навколишнього природного середовища внаслідок провадження виробничої діяльності підприємствами гірничодобувної, ме-

талургійної, хімічної промисловості та паливно-енергетичного комплексу [5].

Першопричинами екологічних проблем України є: успадкована структура економіки зі значною часткою ресурсо- та енергоємних галузей, негативний вплив якої був посилений переходом до ринкових умов, зношеність основних фондів промислової і транспортної інфраструктури, чинна система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, регулювання використання природних ресурсів, відсутність чіткого розмежування природоохоронних та господарських функцій, недостатня сформованість інститутів громадянського суспільства, недостатнє розуміння в суспільстві пріоритетів збереження навколишнього природного середовища та переваг сталого розвитку, недотримання природоохоронного законодавства.

Список використаних джерел

1. Закон України про основи національної безпеки України (зі змінами та доповненнями 18.05.2013) від 19 червня 2003 року.

2. Косенко Д.В. Рационализация политической власти как платформа для общественных инноваций в постнациональном государстве // Молодой ученый – Чита: Издательство "Молодой ученый" 2014. Вып. 12 (71). – С. 336-3339.

3. Мала енциклопедія міжнародної безпеки / [за заг. ред. Ю.Л. Бошицького, О.В. Потєхіна]. – К.: Вид-во Європейського університету, 2012. – 368 с.

4. Політологічний енциклопедичний словник / [упорядник Горбатенко В.]. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К.: Ґенеза, 2004. – 736 с.

5. Стратегія державної екологічної політики україни на період до 2020 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.menr.gov.ua/index.php/about/strategy.

Надійшла до редколегії 05.08.14

А.В. Якибчук, асп.
КНУТШ, Киев

ОСОБЕННОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ В СИСТЕМЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Определены особенности экологической безопасности Украины в системе национальной безопасности. Описано объекты, субъекты национальной безопасности и ее экологическая составляющая. Выяснены принципы обеспечения экологической безопасности. Определены функции системы обеспечения безопасности. Отмечены крупнейшие загрязнители окружающей среды на территории Украины, которые угрожают национальной экологической безопасности.

Ключевые слова: национальная безопасность, экологическая безопасность, экологическая политика государства, функции системы обеспечения безопасности.

O. Yakibchuk, PhD student
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

FEATURES OF ECOLOGICAL SAFETY OF UKRAINE IN THE NATIONAL SECURITY

The features of ecological safety of Ukraine in the national security system were determined. There were described objects, subjects and environmental component of national security. It was elucidated the principles of environmental safety. The functions of the system security were determined. It was marked the largest polluters in Ukraine that threaten national ecological security.

Keywords: national security, environmental safety, environmental policies of the state, security system functions.

Наукове видання

ВІСНИК

КИЇВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Випуск 1 (1)

Друкується за авторською редакцією

Оригінал-макет виготовлено Видавничо-поліграфічним центром "Київський університет"

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за підбір, точність наведених фактів, цитат, економіко-статистичних даних, власних імен та інших відомостей. Редколегія залишає за собою право скорочувати та редагувати подані матеріали.

Формат 60x84$^{1/8}$. Ум. друк. арк. 12,2. Наклад 300. Зам. № 214-7138.
Гарнітура Arial. Папір офсетний. Друк офсетний. Вид. № Фл59.
Підписано до друку 30.09.14

Видавець і виготовлювач
Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет"
01601, Київ, б-р Т. Шевченка, 14, кімн. 43
☎ (38044) 239 3222; (38044) 239 3172; тел./факс (38044) 239 3128
e-mail: vpc@univ.kiev.ua
http: vpc.univ.kiev.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1103 від 31.10.02