

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 Herald 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, ст. наук. співроб. (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	01033, Київ-33, вул. Володимирська, 60, філософський факультет ☎ (38044) 239 32 81
Затверджено	Вченою радою філософського факультету 24.11.14 (протокол № 3)
Атестовано	Міністерством освіти і науки України. Наказ МОН України № 793 від 04.07.14
Зареєстровано	Міністерством юстиції України. Свідоцтво про державну реєстрацію КВ №20610-10410Р від 24.02.14
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, 6-р Т. Шевченка, 14, кімн. 43; ☎ (38044) 239 32 22; факс 239 31 28

ЗМІСТ

Адам О. Ю. "Людські ресурси" в системі державного управління України	5
Андрієнко М. В. Організаційні особливості здійснення державного управління сферою пожежної безпеки в СРСП (напередодні незалежності України)	11
Гасимов Ровзат Афат огли Інноваційні механізми взаємодії з громадськістю в системі державного управління	13
Гончар В. М. Реалізація реформи місцевого самоврядування та курсу уряду на децентралізацію влади в Україні	16
Дубінська В. О. Деякі аспекти політичного лідерства в системі державного управління	20
Дурас М. М. Децентралізація публічної влади в Україні: сучасний стан та перспективи	24
Духаніна Т. І. Головні напрями модернізаційно-інноваційного розвитку української державної влади	33
Жабенко Л. В. Шляхи впорядкування мережі суб'єктів надання освітніх послуг з професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування	38
Заболотна С. Г. Економіко-правові механізми реалізації соціальної політики в умовах скорочення бюджетних видатків на оплату праці державних службовців	41
Зубчик О. А. Освіта та демократія: українська молодь як суб'єкт суспільно-політичних трансформацій	44
Канавець М. В. Напрями взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з молодіжним рухом	48
Красніков Д. А. Вплив управлінських рішень на виникнення порушень в сфері державних закупівель	52
Лі Жуйтін Новий державний менеджмент: теоретичний та прикладний виміри	54
Лихач Ю. Ю. Роль професійного навчання у процесі реформування державного управління та місцевого самоврядування	58
Лужикова Є. О. Значення інституту міжнародних виборчих стандартів у демократичних державах	61
Мамчур Г. В. До питання про виникнення теорії і практики державної служби	64
Онищук С. В., Гошовська В. А. Основні механізми взаємодії держави та церкви на сучасному етапі державотворення	69
Пилипенко В. П. Деякі підходи до дослідження поняття та сутності державної політики інноваційного розвитку	72
Пилипишин В. П. Проблеми ефективності державного управління та шляхи їх подолання	75
Проскуракова К. С. Організаційно-правові засади державної служби та кадрового забезпечення в Україні	78
Таньчук О. А. Сутність державно-управлінських рішень	85
Тимошук К. А. Механізми державного управління в умовах кризового екологічного становища	89
Шатило А. О. Механізми формування та реалізації державної енергетичної політики в Японії	93
Штельмашенко А. Д. Бренд держави: визначення та проблеми інтерпретації	95
Якібчук О. В. Державна політика екологічної безпеки в контексті суспільної модернізації	97

СОДЕРЖАНИЕ

Адам А. Ю. "Человеческие ресурсы" в системе государственного управления Украины.....	5
Андриенко Н. В. Организационные особенности осуществления государственного управления сферой пожарной безопасности в СССР (накануне независимости Украины)	11
Гасимов Ровзат Афат оглы Инновационные механизмы взаимодействия с общественностью в системе государственного управления	13
Гончар В. Н. Реализация реформы местного самоуправления и курса правительства на децентрализацию власти в Украине	16
Дубинская В. О. Некоторые аспекты политического лидерства в системе государственного управления	20
Дурас М. М. Децентрализация публичной власти и внедрение принципов хорошего управления на местном и региональном уровнях в Украине: современное состояние и перспективы	24
Духанина Т. И. Основные направления модернизационно-инновационного развития украинской государственной власти	33
Жабенко Л. В. Пути упорядочения сети субъектов предоставления образовательных услуг по профессиональному образованию государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления	38
Заболотная С. Г. Экономико-правовые механизмы реализации социальной политики в условиях сокращения бюджетных расходов на оплату труда	41
Зубчик О. А. Образование и демократия: украинская молодежь как субъект общественно-политических трансформаций	44
Канавец М. В. Направления взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с молодежным движением	48
Красников Д. А. Влияние управленческих решений на возникновение нарушений в сфере государственных закупок	52
Ли Жуйтин Новый государственный менеджмент: теоретическое и прикладное измерения	54
Лихач Ю. Ю. Роль профессионального обучения в процессе реформирования государственного управления и местного самоуправления	58
Лужикова Е. А. Значение института международных избирательных стандартов в демократических государствах	61
Мамчур А. В. К вопросу о возникновении теории и практики государственной службы	64
Онищук С. В. , Гошовская В. А. Основные механизмы взаимодействия государства и церкви на современном этапе создания государства	69
Пилипенко В. П. Некоторые подходы к исследованию понятия и сущности государственной политики инновационного развития	72
Пилипишин В. П. Проблемы эффективности государственного управления и пути их преодоления	75
Проскуракова К. С. Организационно-правовые основы государственной службы и кадрового обеспечения в Украине	78
Таньчук О. А. Сущность государственно-управленческих решений	85
Тимошук К. А. Механизмы государственного управления во время кризисной экологической ситуации	89
Шатило А. А. Механизмы формирования и реализации государственной энергетической политики в Японии	93
Штельмашенко А. Д. Бренд государства: определение и проблемы интерпретации	95
Якибчук А. В. Государственная политика экологической безопасности в контексте общественной модернизации	97

CONTENTS

Adam O. "Human resources" in the public administration of Ukraine	5
Andrienko M. V. Organizational aspects of the public administration in the field of fire safety in USSR (shortly before the independence of Ukraine)	11
Gasimov Rovzat A. Innovative mechanisms of interaction with the society in public administration	13
Honchar V. M. Realization of the reform of local government and the policy of the decentralization of power in Ukraine	16
Dubinska V. Some aspects of political leadership in public administration	20
Duras M. Decentralization of public authority and implementation of the principles of good governance at local and regional levels in Ukraine: current state and prospects	24
Duhanina T. Priorities of the modernization and innovation development initiated by the Ukrainian authority	33
Zhabenko L. Ways streamlining networks of providing educational services for professional training of civil servants, local government officials	38
Zabolotna S. Economic and legal mechanisms for the implementation of social policy in reducing expenditure on wages of civil servants	41
Zubchuk O. A. Education and democracy: ukrainian youth as a subject of social and political transformation	44
Kanavets M. Areas of cooperation between state authorities and local selfgovernment with the youth movement	48
Krasnikov D. Managerial decisions impact on violation occurrence in public procurements	52
Li Ruiting New public management: theoretical and applied dimensions	54
Lykhach J. The role of vocational training in the reform of public administration and local self-government	58
Luzhikova E. The value of the institution of international election standandars in democratic states	61
Mamchur A. To the question about the origin of the theory and practice of public service	64
Onischuk S., Hoshovska V. The basic mechanisms of interaction between the state and the church at the present stage of creation of the state	69
Pylypenko V. Some approaches to study the concept of public policy and nature of innovation	72
Pylypyshyn V.P. The problems of efficiency of public administration and the ways of their overcoming	75
Proskuryakova K. The organizational principles of public service and staffing in Ukraine	78
Tanchuk O. The essence of public administrative decisions	85
Tymoshchuk K. Mechanisms of state control during the crisis ecological situation	89
Shatylo O.A. The Japan's public energy policy formation and introduction mechanisms	93
Shtelmashenko A. State brand: definition and interpretation problem	95
Yakibchuk O. V. The state policy of environmental safety in the context of social modernization	97

"ЛЮДСЬКІ РЕСУРСИ" В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано забезпечення людським ресурсами у сфері державного управління в Україні. Автор дослідив кількісний та якісний склад, професійну продуктивність, освітній рівень, можливості підвищення кваліфікації державними службовцями. У результаті наведено концептуальні засади удосконалення управління людськими ресурсами в державному управлінні.

Ключові слова: державне управління, "людські ресурси", "людський капітал", професіоналізація, реформи.

Постановка проблеми. Зростання ролі людських ресурсів у виробництві підтверджено результатами економічних досліджень вчених різних країн світу. Беззаперечно їхнє значення й в управлінні державою та суспільством. Це доведено самим життям. Сьогодні такі категорії, як "людські ресурси", "людський капітал" все частіше привертають увагу не тільки філософів, політологів, економістів, а й державних управлінців. Дослідження людського капіталу має загальнофілософське, конкретне наукове та прикладне значення. Питання наукового аналізу проблем забезпечення людськими ресурсами та управління людським капіталом в системі державного управління в Україні є досить актуальним, оскільки реалізація системних реформ в усіх сферах суспільного життя неможлива без високопрофесійних кадрів. Особливої актуальності набуває питання забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою. *Мета цього дослідження* – проаналізувати забезпечення людським ресурсами у сфері державного управління в Україні, а саме – кількісний та якісний склад, професійну продуктивність, освітній рівень, можливості підвищення кваліфікації та розробити на цій основі концептуальні засади удосконалення управління людськими ресурсами в державному управлінні. *Об'єкт дослідження* – це суспільні відносини організації та здійснення управління людськими ресурсами у сфері державного управління. *Предмет дослідження* – особливості та окремі характеристики системи управління людськими ресурсами у сфері державного управління.

Аналіз останніх досліджень. Важливість людських ресурсів у формі знань, навичок, умінь для поліпшення економічної ситуації та добробуту нації – тема не нова. Знання та вміння людини перевели у площину економіки свого часу відомі економісти А. Сміт та У. Фішер, говорячи про людський капітал (досить детально досліджено І. Бондаренком) [1]. Висвітленню проблем оцінювання людських ресурсів загалом присвячені дослідження зарубіжних науковців таких, як К. Баталья, Ж. Доннадьє, П. Денімаля, Ж.-М. Еймері, Ж. Лека, В. Марбаха, А. Марена, Р. Мультньє, П. Русселя, Р. Сівана, Ж. Тебуля, Ж. Трепо, М. Тревенета, Ж.-М. Фурги і Ж.-М. Ламберта. З останніх досліджень вітчизняних учених варто згадати, що передумови виникнення теорії людського капіталу та процес становлення сучасної теорії людського капіталу розкрито А. Хімченко та Т. Лех у праці "Генезис людського капіталу" [9]. Автори проаналізували виникнення і розвиток концептуальних ідей і положень теорії людського капіталу від зародження політичної економії до сучасних досліджень. Важливе значення для висвітлення теоретичних проблем сфери державного управління, людини і персоналу на державній службі, розвитку інституту державної служби мають наукові праці вітчизняних та зарубіжних учених: Г. Атаманчука, В. Бакуменка, О. Бандурки, М. Білинської, Д. Босаерта, Ф. Бурнуа, Б. Гаєвського, П. Де-

німаля, В. Князєва, К. Леві-Лебуайєра, В. Лугового, В. Майбороди, Т. Мотренка, Д. Неліпи, Н. Нижник, О. Оболенського, Т. Пахомової, Ж.-М. Перетті. Разом з тим, аналіз наукової літератури засвідчив, що у вітчизняних дослідженнях проблем людських ресурсів у державному управлінні переважає фрагментарний підхід, який не дає можливості проаналізувати багатоаспектність цього процесу та скласти цілісне уявлення про проблему.

Виклад основного матеріалу. Виклад основного матеріалу дослідження, ми почнемо з того, що концепція ефективного використання людських ресурсів стала активно впроваджуватися в національних стратегіях розвитку, у тому числі й в стратегіях реформ. Але досі залишається недостатньо дослідженим формування людського ресурсу та людського потенціалу. Особливо, що стосується методів його вимірювання з урахуванням ролі та можливостей регіональних особливостей, зокрема, регіональної економіки, у стимулюванні розвитку якісних людських ресурсів та залучення їх у систему державного управління. Незважаючи на те, що поняття "людські ресурси", "людський капітал" активно використовуються у наукових дискусіях, до цього часу у вітчизняній літературі немає єдиного визначення цієї категорії. Особливо часто йде підміна понять одне одним – "людські ресурси" та "людський капітал". В теорії економіки "людський капітал" розуміється як такий, що складається з набутих знань, навичок, мотивацій і енергії. Саме ними наділені індивіди. Ці знання, навички, мотивація і енергії використовуються протягом певного періоду для виробництва товарів, послуг. При цьому важливого значення набуває освіта, яку розглядають як інвестиції у людський капітал (поряд з охороною здоров'я, міграцією, пошуком інформації). Виокремити в цьому комплексі складників людського капіталу тільки освіти, визначаючи її кількісно, досить важко; вона є невідчутним, нематеріальним чинником. Освіта дає знання. Для опису знань уперше було використано поняття капіталу, тобто цінності, що допомагають створювати інші цінності [10, с. 106–107]. Потреба у якісній та ефективній безперервній підготовці державних службовців буде актуальним державним завданням доти, поки існуватиме сам інститут держави. Разом з тим, невирішеними залишаються питання щодо спеціальних вимог до рівня професійної компетентності державних службовців.

Щоб досягнути проблеми, на нашу думку, слід відповісти на низку запитань, які, врешті, дають відповідь на таке – які цілі і завдання управління людськими ресурсами в державному управлінні? Найчастіше зустрічаємо відповідь, що це служіння успіху держави. Але ця відповідь є досить абстрактною. Отже, конкретизуючи, слід відзначити, що це 1) залучення високопрофесійного персоналу; 2) збереження потрібних працівників; 3) належна їх мотивація; 4) ефективна перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців.

Проаналізуємо, які для цього законодавчі, інституційні та організаційні основи створено в системі державного управління в Україні. Три роки тому, Указом Президента України № 769/2011 було створено Національ-

не агентство України з питань державної служби. Це центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію єдиної державної політики у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою, бере участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування. До нього діяло Головне управління державної служби України (1994–2011 роки). Прийняття нової редакції Закону України від 17 листопада 2011 року № 4050–IV "Про державну службу" заклало міцні підвалини для реформування інституту державної служби, його наближення до європейських та міжнародних стандартів. Визначені концептуально нові завдання в контексті розпочатих реформ, спрямовані на підвищення ефективності діяльності державних органів та гарантування професійності та відповідальності державної служби.

З метою впровадження нового законодавства про державну службу та з урахування завдань держави, Національним агентством з питань державної служби України розроблено систему підзаконних нормативно-правових актів (постанови Кабінету Міністрів України, накази Нацдержслужби України). Ці нормативно-правові акти врегульовують такі важливі питання проходження державної служби, як надання державним службовцям службового житла, компенсації витрат на проживання та інших витрат у зв'язку з тимчасовим переведенням на іншу посаду державної служби до іншого населеного пункту; відшкодування витрат, пов'язаних з відкликанням державного службовця з відпустки для виконання службових завдань; удосконалення порядку проведення службового розслідування; модернізація системи професійної підготовки; впровадження профілів професійної компетентності посад державної служби; удосконалення роботи служб персоналу.

Крім того, у 2013 році з метою реалізації єдиних підходів до правового регулювання державної служби і служби в органах місцевого самоврядування Нацдержслужбою України у співпраці з Міністерством юстиції України, Міністерством регіонального розвитку України, Міністерством економічного розвитку України, Міністерством фінансів України допрацьовано проект

Закону України "Про службу в органах самоврядування". Відбулась низка робочих зустрічей Нацдержслужби та представників Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування. Завдання з розробки зазначеного проекту закону визначено Планом заходів з реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженого розпорядженням від 18 червня 2014 р. № 591-р. Також розробило нову редакцію проекту Закону "Про державну службу" та з урахуванням цього проект Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування".

З урахуванням нових завдань, визначених Указом Президента України від 1 лютого 2012 року № 45 "Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки", забезпечено кардинальне оновлення змісту діяльності кадрових служб шляхом переорієнтації з ведення кадрового обліку на стратегічне управління людськими ресурсами, впровадження компетентнісного підходу, передбаченого новою редакцією Закону України "Про державну службу". У зв'язку з цим забезпечено розробку профілів професійної компетентності для 97 % посад державної служби (за винятком посад в державних органах, які перебувають на стадії реорганізації), розроблено навчально-методичні комплекси з питань вивчення нового законодавства про державну службу для керівників і працівників служб персоналу, керівників державної служби в державних органах.

На основі щоквартального аналізу кадрової роботи органів виконавчої влади, щорічного інформаційного видання "Державна служба в цифрах", моніторингу дієвості формування кадрового резерву, його кількісного та якісного складу, проведення функціонального обстеження органів державної влади здійснюється підготовка всебічної та об'єктивної інформації щодо стану державної служби, про що Нацдержслужба України у встановленому порядку постійно інформує Кабінет Міністрів України. Зокрема, дане інформаційно-аналітичне джерело дає нам наступні відомості щодо кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в динаміці, що проілюстровано за період з 2005 по 2013 рр. в табл. 1.

Таблиця 1. Відомості про кількість державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування за період 2005–2013 років (Джерело: [5, с. 4])

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Органи і установи, що забезпечують здійснення повноважень Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України	4401	4134	5125	4704	4440	4131	3397	4247
Державні органи України	2286	2356	3737	3761	3691	2745	2806	2936
Міністерства*	6673	7065	7363	7523	7369	6533	6480	8723
ЦОВВ	8544	9286	9145	9418	9420	9149	10021	10674
Територіальні органи міністерств, інших ЦОВВ	139 019	145 726	151 578	155 099	153 474	143 776	149 562	203 110
Органи державної влади АР Крим	370	384	407	418	409	428	451	443
Місцеві державні адміністрації	70226	73243	75340	75124	72511	70981	69222	71495
Підприємства, організації та установи, посади керівних працівників та спеціалістів яких віднесені до посад державних службовців	289	311	319	310	325	311	309	301
Органи судової влади і прокуратури	22837	22345	25226	26576	27450	29639	32096	32952
Наукові, консультативні та дорадчі органи	484	465	467	475	411	411	395	389
Всього державних службовців:	255129	265315	278707	283408	279500	268104	274739	335270
Обласні ради, Київська та Севастопольська міські ради	1503	1687	1762	1747	1671	1564	1563	1556
Міські, районні у містах ради та їх виконавчі комітети	44611	47038	48288	48610	48107	47233	46787	47006
Районні ради	5099	5329	5355	5264	4934	4989	4910	4943
Сільські і селищні ради та їх виконавчі комітети	44428	44894	45177	45168	45071	45418	44857	44494
Всього посадових осіб місцевого самоврядування	95641	98948	100582	100789	99783	99204	98117	97999
Загалом державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування:	350770	364263	379289	384197	379283	367308	372856	433269

Відповідно до вказаного вище інформаційно-аналітичного джерела, розглянемо детальніше інформацію про кількісний та якісний склад державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Станом на початок цього року загальна кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування нараховувалося 433 269, з них 335 270 – загальна кількість державних службовців, 97999 – загальна кількість посадових осіб місцевого самоврядування.

У той же час, розподіл за статтю такий: співвідношення кількості чоловіків/жінок до загальної чисельності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування станом на 01.01.2014 р. становить 24,5 % чоловіків та 75,5 % жінок. Зокрема, 327251 – загальна кількість жінок, які працюють на державній службі та в органах місцевого самоврядування, що становить 75,5 % від загальної кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. З них 252214 – кількість жінок, які працюють на державній службі, що становить 75,2 % від загальної кількості державних службовців та 75037 – кількість жінок, які

працюють в органах місцевого самоврядування, що становить 76,6 % від загальної кількості посадових осіб місцевого самоврядування. 106018 – загальна кількість чоловіків, які працюють на державній службі та в органах місцевого самоврядування. Це 24,5 % від загальної кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. 83056 – кількість чоловіків, які працюють на державній службі, що становить 24,8 % від загальної кількості державних службовців. 22962 – кількість чоловіків, які працюють в органах місцевого самоврядування, що становить 23,4 % від загальної кількості посадових осіб місцевого самоврядування.

Про досить високий рівень плинності кадрів свідчать відомості щодо кількості прийнятих державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за період з 2005 по 2013 рр. (рис. 1) та відомості щодо кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які вибули за аналогічний період (рис. 2). Найбільшу категорію серед тих, хто залишає державну службу складають ті, що за власним бажанням.

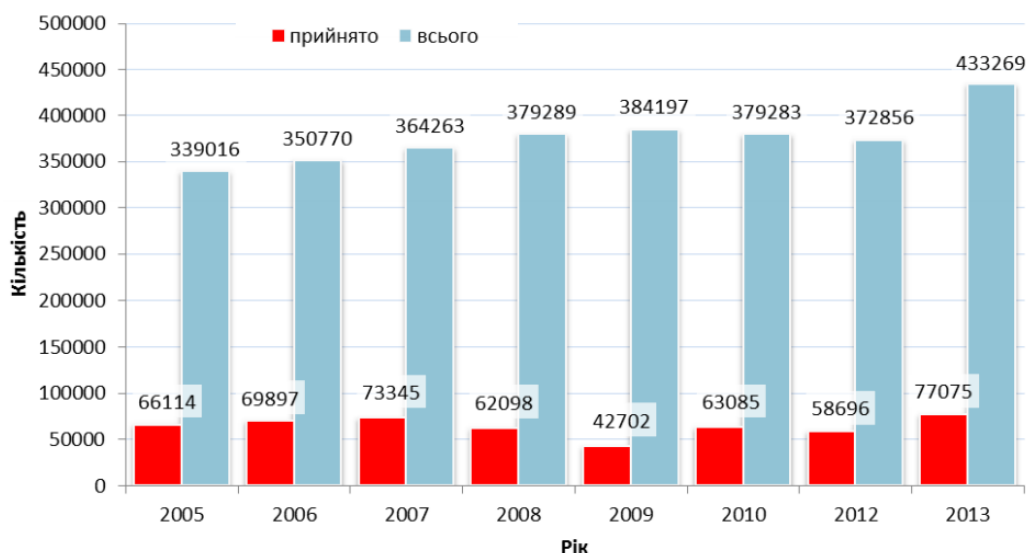


Рис.1. Відомості щодо кількості прийнятих державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за період з 2005 по 2013 рр. (Джерело: [5, с. 21–22])

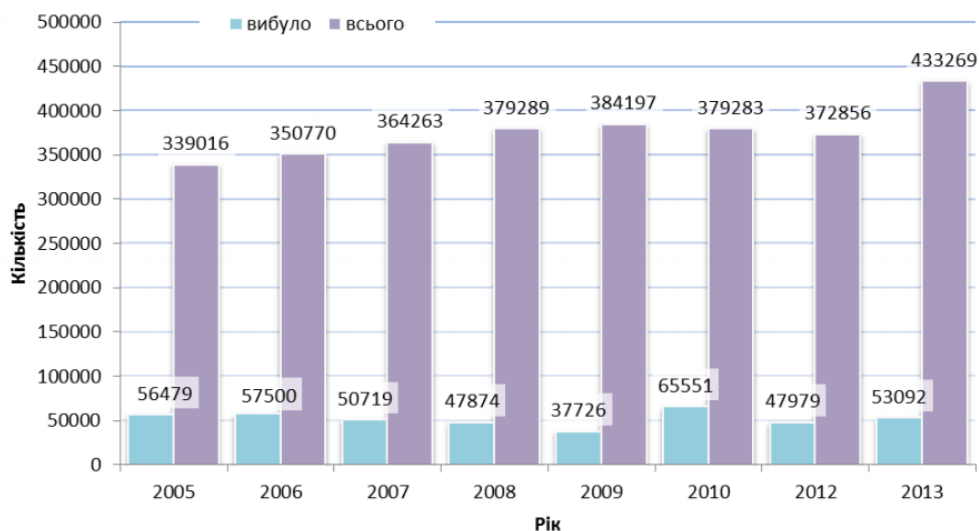


Рис. 2. Відомості щодо кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які вибули за період 2005–2013 рр. (Джерело: [5, с. 22–23])

Застосування управління людськими ресурсами за компетентнісним підходом покладено в основу кадрової політики в державних службах Великої Британії, Австрії, Канади, Нідерландів, Німеччини, США, Австралії. В Україні на законодавчому рівні закріплено нові поняття – це, зокрема, профіль професійної компетентності посади державної служби (комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків). Рівень професійної компетентності особи (характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, умінь та навичками). Профіль професійної компетентності розширює критерії, встановле-

ні до посади кваліфікаційними вимогами, беручи до уваги не лише освітній та освітньо-кваліфікаційний рівень та стаж, а й досвід роботи, володіння спеціальними знаннями, умінь та навичками, необхідними для ефективного виконання посадових обов'язків.

Станом на 01.01.2014 р. 91,3 % державних службовців мають повну вищу освіту, 8,4 % – неповну, базову вищу освіту, 10382 державних службовців мають вищу освіту за напрямом підготовки "Державне управління". Науковий ступінь мають 2033 державні службовці, вчені звання мають 399 державних службовців. 4296 осіб здобули вищу освіту у звітному році, з них 1425 – рівень магістра за напрямом підготовки "Державне управління", 507 – у Національній академії державного управління при Президентові України, 918 – в інших закладах освіти. Динаміку відображено на рис. 3.

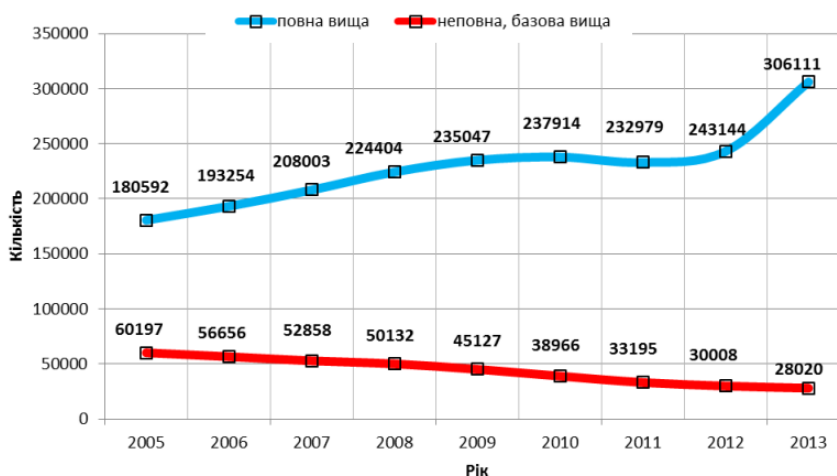


Рис. 3. Відомості щодо освітнього рівня державних службовців за період з 2005 по 2013 рр. (Джерело: [5, с. 17–19])

Про професійний досвід можна зробити висновки з інформації про відомості щодо розподілу кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за стажем роботи (станом на

01.01.2014 р.). Найбільший сегмент, як видно з даних, складають державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування з досвідом роботи від 5 до 10 років та від 10 до 15 років.

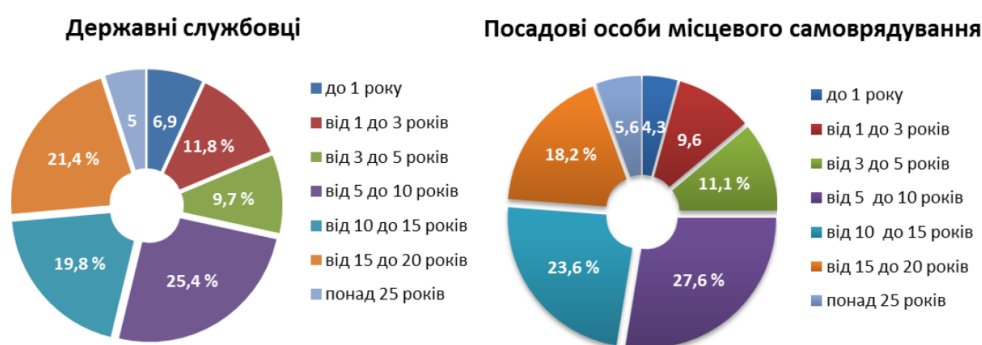


Рис. 4. Відомості щодо розподілу кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за стажем роботи станом на 01.01.2014 р. (Джерело: [5, с. 17–19])

Щодо окремих аспектів мотивації можна зробити висновки з того, що в основному робота ведеться у двох напрямках – можливостей професійного розвитку та кар'єрного зростання та матеріального стимулювання. Зокрема, з метою кадрового забезпечення реалізації реформ, залучення на державну службу обдарованої молоді Нацдержслужбою було створено систему добору кандидатів до Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації", започаткованого згідно з Указом Президента України від 5 квітня 2012 року № 256/2012.

За результатами успішного проведення у 2012 році комплексу організаційних заходів розпорядженням Президента України від 29 грудня 2012 року № 246/2012-рп до Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" зараховано 60 осіб. Відповідно до наказу Нацдержслужби України від 14 січня 2013 року № 5 здійснювалася реалізація Комплексної програми професійного розвитку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву. Підвищенню рівня професійної компетентності державних службовців I-II категорій сприяє реалі-

зація Нацдержслужбою України та Школою вищого корпусу державної служби Програми розвитку лідерства, визначеної постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2010 року № 728.

Щодо матеріальних стимулів – 124370 – це загальна кількість державних службовців, яким призначено пенсію відповідно до Закону України "Про державну службу" (за оперативними даними). Середній розмір місячної пенсії державних службовців (за оперативними даними) – 3119 грн. 24629 – загальна кількість посадових осіб місцевого самоврядування, яким призначено пенсію відповідно до Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" (за оперативними даними), середній розмір місячної пенсії посадових осіб місцевого самоврядування (за оперативними даними) – 2845 грн. Отже, мотивація щодо отримання належного пенсійного забезпечення після добросовісного служіння державі та виходу на пенсію, залишає бажати кращого, хоч і є загалом по Україні кращим середнім показником пенсійного забезпечення.

Щодо інших заходів, слід відзначити, що Нацдержслужбою України розроблено Державну цільову програму розвитку державної служби на період до 2016 року, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 13 травня 2013 року № 350. Ця програма спрямована на формування висококваліфікованого кадрового складу державної служби шляхом впровадження нових механізмів, стандартів, процедур управління людськими ресурсами на державній службі та посилення інституційної спроможності у системі державної служби.

На сьогодні Нацдержслужбою України розроблено затверджено наказом від 27 травня 2013 року № 95 план заходів щодо реалізації Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року, якою, серед іншого, передбачено завдання щодо впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в управлінні державною службою. Разом з тим, автоматизація процесів управління персоналом сьогодні ускладнюється недостатньо ефективним функціонуванням ЄДКС "Кадри" (система "Картка") через її застарілість, невідповідність новому законодавству про державну службу та вимогам законодавства про захист персональних даних, відсутністю комплексної системи захисту інформації. Враховуючи зазначене, існує необхідність у розробці комплексу заходів, які передбачають модернізацію системи управління персоналом на державній службі використанням сучасних інформаційних та комунікаційних технологій.

З урахуванням розпорядження Кабінету Міністрів України від 06 липня 2011 року № 642-р забезпечено обов'язкове підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції. Вже підвищили кваліфікацію з питань запобігання і протидії корупції 82625 осіб (у тому числі 55680 осіб – за рахунок коштів державного бюджету).

Нацдержслужба України приділила серйозну увагу питанням забезпечення реформування системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Виконання плану заходів на період до 2014 року щодо реалізації Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затвердженого розпоряджень Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 року № 480-р, дозволило у 2012 році збільшити кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили рівень професійної компетентності, удосконалити нормативно-правову базу,

посилити спроможність навчальних закладів в організації підвищення кваліфікації на більш високій професійному рівні. Одночасно започатковано нові напрями підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які враховують пріоритети державної політики з питань взаємодії з громадськістю, доступу до публічної інформації, розвитку місцевого самоврядування, впровадження інформаційних технологій, забезпечення гендерної рівності тощо.

Одним із напрямів підвищення рівня професійної компетентності державних службовців є їх участь у групах аналізу політики, які утворюються для розроблення стратегії та шляхів розв'язання конкретної актуальної проблеми у пріоритетній для органу влади сфері/галузі. Участь у групах аналізу політики сприяє формуванню у державних службовців практичних навичок з аналізу державної політики, підготовки проектів урядових рішень з урахуванням проведеного аналізу різних варіантів вирішення проблеми, наявних ресурсів та позицій заінтересованих сторін, організації ефективних комунікацій під час процесу адаптації українського законодавства до норм і стандартів ЄС. Робота державних службовців у групах аналізу політики вважається науково-дослідною діяльністю без відриву від служби. Робота державних службовців у групах аналізу політики вважається науково-дослідною діяльністю без відриву від служби. До їх складу входять 7–10 державних службовців IV категорії посад, які представляють різні структурні підрозділи відповідного центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ). Процес формування груп аналізу політики визначено у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 02 березня 2010 р. № 334. Проте, з 2015 року така практика припинилася.

Крім того, у 2013 році Нацдержслужбою України спільно з МОН України проведено комплексну роботу щодо оновлення галузевого стандарту вищої освіти з підготовки магістрів за спеціальністю "Державна служба" галузі знань "Державне управління", що дасть змогу вже в цьому році кардинально модернізувати навчальний процес, впровадити нові навчальні дисципліни та інноваційні технології з підготовки державних службовців.

Підготовка до виконання майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом обумовлює необхідність внесення відповідних змін до Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України на 2008–2015 роки, нормативно-правового забезпечення впровадження інструментів інституційного розвитку TWINNING, TAIEХ. Аналіз, проведений Європейською Комісією, свідчить, що Україна стала одним із лідерів впровадження європейських інструментів інституційного розвитку TWINNING та TAIEХ серед країн, що беруть участь у реалізації Європейської політики сусідства. На сьогодні можна стверджувати, що TWINNING і TAIEХ стали ефективними інструментами реалізації як внутрішніх реформ, розпочатих Президентом та Урядом України, так і наближення до норм та стандартів ЄС у відповідних галузях [4].

Висновки. На сучасному етапі розвитку держави найважливішою проблемою стає зміна організаційної культури кожної організації на культуру безперервного навчання. Основну роль у здійсненні такого переходу покликані відіграти керівники і, відповідно, вони мають володіти управлінською культурою такого рівня, яка б сприяла навчанню кожного співробітника. Самовдосконалення та самореалізація кожного оцінюваного службовця мають стати пріоритетними серед обговорюваних проблем під час оцінювальної співбесіди-зустрічі.

Значення цих особистісних процесів полягає у тому, що оцінювальна співбесіда-зустріч має стати своєрідним мірилом рівня, поряд з професійним зростанням, особистісного розгортання кожного оцінюваного державного службовця. У сфері державного управління оцінювання людських ресурсів має набути характеру систематичного динамічного процесу безперервного, послі-

довного та регулярного вдосконалення, розвитку і навчання, спрямованого на постійне підвищення результатів діяльності як кожного оцінюваного державного службовця і всієї організації, так і державної служби та державного управління в цілому. Удосконалення, розвиток і навчання мають при цьому стати складовими процесу щорічного оцінювання.

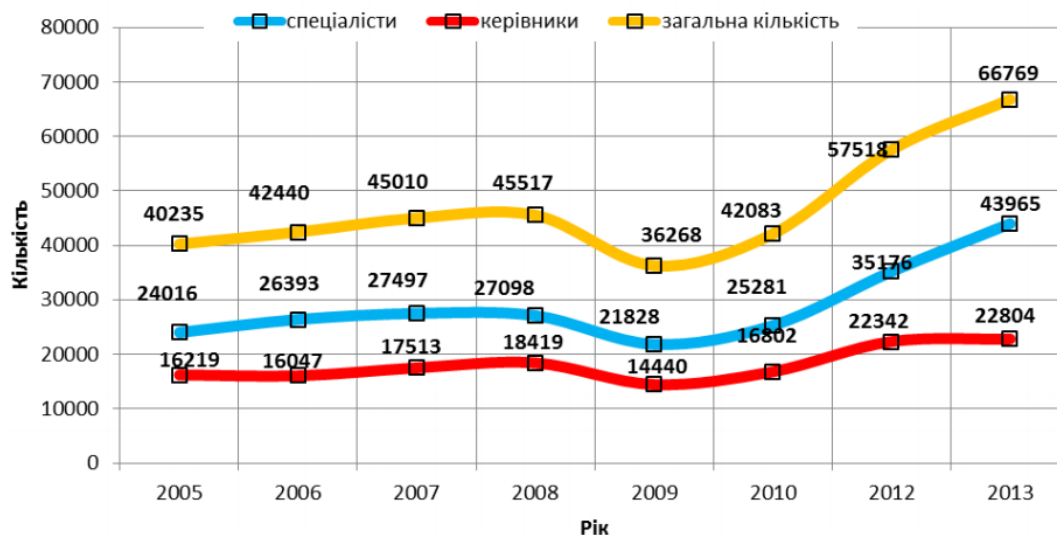


Рис. 5. Відомості щодо динаміки підвищення кваліфікації державних службовців за період з 2005 по 2013 рр. (Джерело: [5, с.19])

Успішність розпочатих реформ, у першу чергу, залежить від активної громадянської позиції молоді і її відповідальності за майбутнє держави. Залучення обдарованих громадян України до впровадження у державі економічних реформ на центральному та регіональному рівнях потребує врахування європейських підходів та відповідних законодавчих змін. Реалізація реформи державної служби вимагає надійного методологічного фундаменту, комплексу заходів щодо навчально-методичного супроводження з питань нових правил і процедур набору на державну службу. А також, щодо її проходження, підвищення рівня професійної компетентності державних службовців. Тож, взаємодія з науковими установами та асоціаціями, вищими навчальними закладами та центрами перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій має сприяти впровадженню нових форм і методів підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, започаткуванню спеціалізованих курсів і тренінгів з актуальних питань реалізації адміністративної реформи.

Впровадження системи управління людськими ресурсами за компетентнісним підходом. Застосування управління людськими ресурсами за компетентнісним підходом покладено в основу кадрової політики в державних службах Великої Британії, Австрії, Канади, Нідерландів, Німеччини, США, Австралії. Профіль професійної компетентності розширює критерії, встановлені до посади кваліфікаційними вимогами, беручи до уваги не лише освітній та освітньо-кваліфікаційний рівень та стаж, а й досвід роботи, володіння спеціальними знаннями, уміннями і навичками, необхідними для ефективного виконання посадових обов'язків. Окремим інструментом підвищення рівня професіоналізму та інструментом управління людськими ресурсами в державному управлінні можуть бути групи аналізу політики – робочі групи, які утворюються центра-

льними органами виконавчої влади з метою аналізу проблеми у певній сфері (секторі) державного управління та підготовки проекту політичної пропозиції для вирішення цієї проблеми. Та на жаль вони не набули суттєвого поширення. Інтеграція цілісних процесів і процедур управління персоналом на державній службі за компетентнісним підходом, що впроваджується в Україні, є основою кадрової політики Великої Британії, Австрії, Канади, Нідерландів, Німеччини, США та інших розвинених країн. Закріплення сучасних засад професійно посадового розвитку персоналу державної служби за компетентнісним підходом сприятиме визначенню функціонального змісту праці на посаді державної служби, рівня знань, умінь, навичок, ціннісних характеристик і особистих якостей, необхідних для виконання завдань на цій посаді, гарантуватиме єдині для всіх органів виконавчої влади інструменти регулювання діяльності державних службовців.

Список використаних джерел:

- Бондаренко І. С. Окремі аспекти розвитку теорії людського капіталу [Електронний ресурс] / І. С. Бондаренко // Університетські наукові записки. – 2011. – № 3. – С. 440–446. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap_2011_3_62.pdf.
- Впровадження системи управління людськими ресурсами за компетентнісним підходом [Електронне видання] / Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/material/item/769>.
- Групи аналізу політики, загальна інформація. Понеділок, 11 лютого 2013 13:40 Головна Прес-центр Матеріали Добродішності та організаційна культура // Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського союзу <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/material/item/730>.
- Державна служба України: підсумки роботи та завдання на майбутнє // Матеріали Нацдержслужби України. – <http://www.dzhankoi-rada.gov.ua/actual/1004>.
- Інформаційне видання "Державна служба в цифрах 2014" [Електронне видання] / Упорядник та відповідальний редактор – Марина Канавець // Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/attachments/article/26/202014.pdf>.
- Колісниченко Н. М. Управління людськими ресурсами як глобальна перспектива / Н. М. Колісниченко // Державне будівництво. – 2007. – № 1(1). – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2007_1\(1\)_30.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2007_1(1)_30.pdf).
- Неліпа Д. В. Оновлення змісту програм підготовки магістрів державної служби / Д. В. Неліпа // Вісник Київського національного університету імені

Тараса Шевченка. Державне Управління. – 2014. – Випуск 1 (1). – С. 52–57. 8. Пашко Л. А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання: Монографія. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с. – Бібліогр.: С. 211–222. 9. Хімченко А. М., Лех Т. А. Генезис теорії людського капіталу [Електронний ресурс] / А. М. Хімченко, Т. А. Лех // Електронне наукове фахове видання "Ефе-

ктивна економіка". – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1131> – Назва з екрану. 10. Шульга Ж. О. Інтелектуальний капітал як об'єктивна економічна категорія / Ж. О. Шульга // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2010. – № 2. – С. 106–111.

Надійшла до редколегії 03.11.2014

А. Ю. Адам

"ЧЕЛОВЕЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ" В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ

В статье проанализировано обеспечение человеческими ресурсами в сфере государственного управления в Украине. Автор исследовал количественный и качественный состав, профессиональную производительность, образовательный уровень, возможности повышения квалификации государственных служащими. В результате представлены концептуальные основы усовершенствования управления человеческими ресурсами в государственном управлении.

Ключевые слова: государственное управление, "человеческие ресурсы", "человеческий капитал", профессионализация, реформы.

O. Adam

"HUMAN RESOURCES" IN THE PUBLIC ADMINISTRATION OF UKRAINE

The paper analyzes the security of human resources in public administration in Ukraine. The author investigated the quantitative and qualitative composition, professional performance, level of education, training opportunities for civil servants. As a result, presented the conceptual basis for improvement of human resources management in public administration.

Keywords: public administration, "human resources", "human capital", the professionalization of employees, reform.

УДК 614.84

М. В. Андрієнко, канд. іст. наук

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В СРСР (НАПЕРЕДОДНІ НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ)

У статті досліджено організаційні особливості здійснення державного управління сферою пожежної безпеки в СРСР (напередодні незалежності України), систематизація яких дозволила структурувати вертикаль державного управління сферою пожежної безпеки, встановити існування негативного зворотного зв'язку, виявити спеціалізацію органів управління в межах сфери пожежної безпеки, а також визначити функції державного управління, які були реалізовані в межах сфери пожежної безпеки.

Ключові слова: пожежна безпека, сфера пожежної безпеки, державне управління.

Постановка проблематики. Дослідженнями стану та питаннями здійснення державного управління сферою пожежної безпеки (далі – ПБ) у період СРСР займалася низка відомих радянських та українських фахівців і вчених, до складу яких входили: А. М. Баратов, Г. С. Бозуков, М. М. Брушлінський, В. К. Верескунов, К. В. Голома, В. А. Доманський, Б. Е. Касимов, С. Д. Лехман, А. К. Мікеєв, Д. І. Михайлов, В. С. Нехаєв, А. П. Рожков, М. Я. Ройтман, П. М. Романенко, М. М. Соболев, С. В. Соколов, І. С. Урбанський, М. Г. Шувалов, Я. Я. Щербіна, Д. І. Юрченко та ін. Разом з тим, дослідження відбувалися без акцентування уваги на організаційних особливостях, систематизація яких дозволила би структурувати як вертикаль державного управління сферою ПБ, так і ознаки та вид зворотного зв'язку, виявити спеціалізацію органів управління в рамках сфери ПБ, а також визначити функції державного управління, які були реалізовані у межах сфери пожежної безпеки.

Мета статті. Систематизувати організаційні особливості здійснення державного управління сферою пожежної безпеки в СРСР, що мали місце напередодні незалежності України.

Викладення основного матеріалу. Дослідженню відповідних питань організації управління сферою пожежної безпеки (далі – ПБ) у Радянському Союзі була присвячена низка праць фахівців і науковців. Так, колектив авторів у відомій праці "Пожарное дело в СССР" (1968) [1] і Я. Я. Щербіна в праці "Основы противопожарной техники" (1970) [10] розкрили історичні особливості організації роботи пожежної охорони та добровільних пожежних дружин, що були характерні другій половині 60-х років ХХ ст. у Радянському Союзі. Важливим аспектом зазначених праць слід вважати історичний аналіз розвитку пожежної справи та особливостей її організації з боку держави в умовах різних державних устроїв.

Відомий радянський фахівець Б. Е. Касимов у праці "Организация управления пожарной охраной" (1982) приділив увагу розкриттю питань функціонування органів пожежної охорони в СРСР, змісту та формам їх управлінської діяльності, шляхам удосконалення організаційної діяльності управлінь і відділів пожежної охорони з керівництва підлеглими підрозділами, а також зупинив увагу на основних формах взаємодії пожежної охорони з іншими організаціями державного управління та громадськістю у боротьбі з пожежами [6]. Автор висвітлив особливості функціонування державної системи боротьби з вогнем, де визначальне місце займала пожежна охорона Міністерства внутрішніх справ СРСР. Саме на неї було покладено найбільш відповідальні функції, пов'язані з оперативним впливом на міністерства, відомства, підприємства, організації та громадян з питань попередження і гасіння пожеж. У зв'язку з тим, що повноваження органів пожежної охорони МВС СРСР розповсюджувалися на всі галузі народного господарства, то автор її відніс до групи спеціальних міжгалузевих (міжвідомчих) органів управління.

Особливістю праці слід вважати розкриття автором змісту та форм управлінської діяльності в умовах радянської державної системи боротьби з вогнем, а також особливості взаємодії пожежної охорони з іншими органами державного управління та громадськістю у боротьбі з пожежами в умовах єдиної управлінської вертикалі.

Питання управління протипожежною службою знайшли своє відображення у відомій праці М. Г. Шувалова "Основы пожарного дела" (1983) [9]. Важливим аспектом праці вважається системне уявлення автором профілактичних заходів, технічного забезпечення пожежної справи та пожежної тактики в радянський період. Праця має важливий, хоча і більше прикладний характер, висвітлює питання організації та координування

дій підрозділів пожежної охорони під час гасіння пожеж (тактичний рівень управління).

Відомий фахівець Мікесв А. К. у одноосібній праці "Добровольная пожарная охрана" (1987) детально розкрив питання існування та розвитку системи протипожежного захисту народного господарства СРСР і визначив у ній роль добровільних пожежних організацій. Праця стала першим ґрунтовним узагальненням на комплексних засадах радянського досвіду з проблеми залучення громадськості до боротьби з пожежами. Автором досліджені організаційна структура та зміст роботи, а також визначені основні напрями удосконалення діяльності добровільних пожежних організацій [7].

Групою авторів під керівництвом проф. М. М. Брушлінського була підготовлена системна наукова праця "Системный анализ и проблемы пожарной безопасности народного хозяйства" (1988), в якій докладно розглянуті теоретичні засади організації та функціонування системи пожежної безпеки радянського народного господарства, зокрема питання довгострокового планування випуску пожежної техніки, підготовки кваліфікованих кадрів для пожежної охорони, автоматизації управління системою забезпечення пожежної безпеки, екологічні та соціальні проблеми боротьби з пожежами. У праці також знайшли відображення питання удосконалення профілактичної та оперативної діяльності пожежної охорони [8].

Особливістю колективної праці можна вважати розкриття питань, пов'язаних із організаційно-управлінськими аспектами системи забезпечення пожежної безпеки в період СРСР на основі комплексного розвитку складових цієї системи, у тому числі і державних органів управління на кожному рівні ієрархії управління.

Питання пожежної безпеки та управління нею цілеспрямовано досліджувалися в системі Цивільної оборони СРСР у межах функціонування протипожежної служби [2, 3]. Основна частина існуючих результатів таких досліджень у період СРСР ще не має доступу для відкритого користування.

Враховуючи дослідження, результати яких викладені в працях зазначених на початку статті фахівців і вчених, з'ясуємо, яка напередодні незалежності України існувала структура органів державного управління в сфері ПБ і якими були організаційні особливості здійснення державного управління сферою ПБ.

Очоловувала систему органів державного управління в сфері ПБ Рада Міністрів СРСР. Рада Міністрів СРСР, будучи вищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади СРСР, видавала постанови та розпорядження, які визначали основні напрямки діяльності рад міністрів союзних республік, міністерств і відомств, а також їх спеціалізованих органів, що забезпечували пожежну безпеку в країні; у межах своєї компетенції спрямовувало та координувало їх діяльність; вирішувало питання організації пожежної охорони в містах, інших населених пунктах і на об'єктах народного господарства [6, 10].

Існувало два основних види пожежної охорони – професійна і добровільна. Професійна пожежна охорона поділялась на воєнізовану, невоєнізовану, Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) СРСР і відомчу пожежну охорону інших міністерств і відомств. До складу МВС СРСР входило Головне управління пожежної охорони (далі – ГУПО).

Ради міністрів союзних і автономних республік, краєві, обласні, міські та районні ради народних депутатів, на основі та на виконання законодавчих актів СРСР, союзних і автономних республік видавали постанови та розпорядження, в яких конкретизувалися, деталізувалися та доповнялися приписи вищестоящих органів влади та Ради Міністрів СРСР. Міністерства і відомства

разом з ГУПО МВС СРСР брали участь у розробці норм і правил пожежної безпеки, заходів і технічних засобів протипожежного захисту, забезпечували впровадження науково-технічних досягнень для протипожежного захисту об'єктів, залучали працюючих до запобігання та гасіння пожеж, а також створювали умови для підвищення відповідальності керівників підприємств, організацій та установ за забезпечення пожежної безпеки підвладних їм об'єктів [6, 7].

Особливо місце в загальній системі боротьби з вогнем займали спеціальні органи, створені державою для попередження пожеж і боротьби з ними в населених пунктах і на об'єктах народного господарства. Провідна роль у цьому належала МВС СРСР, яке було центральним галузевим органом управління в сфері ПБ. МВС СРСР, яке було наділене Радою Міністрів СРСР повноваженнями державного пожежного нагляду, через ГУПО здійснювало державний пожежний нагляд на всій території країни, забезпечувало у встановленому порядку пожежну охорону міст, населених пунктів і об'єктів народного господарства.

Периферійними органами державного пожежного нагляду були управління та відділи союзних і автономних республік, управління та відділи пожежної охорони управління внутрішніх справ крайвиконкомів та облвиконкомів і підлеглі їм міські та районні відділи, відділення інспекції державного пожежного нагляду, а також воєнізовані та невоєнізовані загони й пожежні частини.

Можна також виділити такі основні функції пожежного нагляду: організаційні, контрольні та адміністративні. Ці функції визначалися чинним положенням про державний пожежний нагляд і міську пожежну охорону, яке було затверджене постановою Центральним виконавчим комітетом і Радою народних комісарів СРСР №53/654 від 7 квітня 1936 р. та іншими керівними вказівками з питань пожежної охорони [10].

Професійна пожежна охорона органів внутрішніх справ у містах, селищах міського типу та районних центрах і на об'єктах народного господарства організовувалася міністерствами внутрішніх справ союзних (де не було обласного відділення) і автономних республік, управліннями внутрішніх справ крайових, обласних і міських виконкомів рад народних депутатів по узгодженню з відповідними місцевими радами, міністерствами та відомствами, у веденні яких знаходилися ці об'єкти [4].

Важливе місце у державній системі ПБ займали спеціалізовані органи управління, які виконували завдання охорони природи та які діяли на різних рівнях.

Організація відомчої пожежної охорони відносилася до компетенції Ради Міністрів СРСР. Для керівництва відомчою пожежною охороною у деяких міністерствах і відомствах створювалися управління, відділи та інспекції охорони. У республіканських міністерствах і відомствах питання пожежної охорони покладалися на відділи та групи охорони або на окремих штатних робітників [5, 6, 10].

Велику роль у забезпеченні пожежної безпеки, особливо в організації пожежно-профілактичної роботи грала громадськість. Найбільш масовими були добровільні пожежні товариства (далі – ДПТ). У республіках, краях, областях, містах і районах створювалися рішеннями рад міністрів республік і виконкомів місцевих рад народних депутатів. Вищим органом управління ДПТ в республіках був з'їзд, а крайових, обласних, міських і районних організаціях – конференція [5, 7, 10].

Головним досягненням державної системи управління сферою ПБ за часи Радянського Союзу стало створення централізованої вертикалі управління, яка складалася з 6-ти рівнів, із негативним зворотнім зв'язком як за інформаційним напрямом, так і за управлінським.

Висновки. Підводячи підсумок, необхідно підкреслити те, що в ході дослідження визначено та систематизовано організаційні особливості здійснення державного управління сферою пожежної безпеки в СРСР, що мали місце напередодні незалежності України: існування жорсткої вертикалі державного управління сферою ПБ із інформаційним зворотнім зв'язком; наявність спеціалізованих органів управління в рамках сфери ПБ; реалізація не тільки функцій регулювання, а і функцій організації та координації діяльності всіх юридичних і фізичних осіб у державі з питань функціонування сфери ПБ.

Список використаних джерел:

1. Голубев С. Г. Пожарное дело в СССР / С. Г. Голубев, Ф. Б. Зильберштейн, П. С. Савельев; под ред. Н. А. Тарасова-Агалакова. – М.: Стройиздат, 1968. – 308 с. 2. Гражданская оборона. – М.: Воениздат, 1976. – 384 с. 3. Гражданская оборона: учебное пособие [для студентов пед. ин-тов по спец. 03.04 "Допризыв. и физ. подгот."] / [Ю. В. Боровский, Г. Н. Жаворонков, Н. Д. Сердюков, Е. П. Шубин]; под ред. Е. П. Шубина. – М.: Просвещение, 1991. – 223 с. 4. Гусев П. П. Нормативно-правовые акты по профессиональной пожарной охране / П. П. Гусев, В. М. Медведев. – М.: Стройиздат, 1973. – 160 с. 5. Касымов Б. Э. Организационные и правовые основы пожарной безопасности / Б. Э. Касымов. – Ташкент: "Мехнат", 1990. – 230 с. 6. Касымов Б. Э. Организация управления пожарной охраной: Административно-правовые вопросы / Б. Э. Касымов. – М.: Стройиздат, 1982. – 183 с. 7. Микеев А. К. Добровольная пожарная охрана / А. К. Микеев. – М.: Стройиздат, 1987. – 399 с. 8. Системный анализ и проблемы пожарной безопасности народного хозяйства / [Н. Н. Брушлинский, В. В. Кафидов, В. И. Козлачков и др.]; под ред. Н. Н. Брушлинского. – М.: Стройиздат, 1988. – 413 с. 9. Шувалов М. Г. Основы пожарного дела / М. Г. Шувалов. – М.: Стройиздат, 1983. – 400 с. 10. Щербина Я. Я. Основы противопожарной техники / Я. Я. Щербина. – К.: "Вища школа", 1970. – 212 с.

Надійшла до редколегії 13.11.2014

Н. В. Андриенко

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СССР (НАКАНУНЕ НЕЗАВИСИМОСТИ УКРАИНЫ)

В статье исследованы организационные особенности осуществления государственного управления сферой пожарной безопасности в СССР (накануне независимости Украины), систематизация которых позволила структурировать вертикаль государственного управления сферой пожарной безопасности, установить существование негативной обратной связи, выявить специализацию органов управления в рамках сферы пожарной безопасности, а также определить функции государственного управления, которые были реализованы в пределах сферы пожарной безопасности.

Ключевые слова: пожарная безопасность, сфера пожарной безопасности, государственное управление.

M. V. Andrienko

ORGANIZATIONAL ASPECTS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF FIRE SAFETY IN USSR (SHORTLY BEFORE THE INDEPENDENCE OF UKRAINE)

The article deals with organizational aspects of the public administration in the field of fire safety in USSR (shortly before the independence of Ukraine), systematization of which has allowed structuring the hierarchy of the public management, establishing the presence of the negative feedback, discovering the profile of control bodies in the field of fire safety, as well as defining the functions of the public administration, implemented within this field.

Key words: fire safety, field of fire safety, public administration.

УДК 151

Гасимов Ровзат Афат огли, асп., КНУТШ, Київ

ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті з'ясовано сутність поняття "інноваційний механізм". Проаналізовано основні механізми взаємодії з громадськістю в системі державного управління. Проаналізовано особливості функціонування механізмів взаємодії органів державної влади із зовнішньою та внутрішньою громадськістю в системі державного управління.

Ключові слова: механізми взаємодії органів державної влади з громадськістю, інформування, управлінське спілкування, комунікація.

Постановка проблеми. Світовий досвід свідчить, що стабільність і розвиток держави, яка спирається на засади демократії, неможливі без організації дієвого діалогу між державними органами та організаціями громадянського суспільства й окремими громадянами. Саме участь громадян в управлінських проектах на всіх рівнях (від місцевого – до загальнодержавного) і на всіх етапах (від підготовки рішень – до їх виконання) дозволяє підвищити ефективність здійснення владних функцій в цілому.

Європейська інтеграція як демократична відповідь на виклик глобалізаційної доби посилює активізацію діалогу суспільства і влади, парламентів та структур громадянського суспільства. Платформою такого діалогу в країнах Європи є організаційно-правова спроможність інститутів громадянського суспільства до артикуляції соціальних інтересів, їх просування та захисту. При цьому успіх діалогу в окремих країнах безпосередньо залежить від спільних дій органів державної влади й об'єднань громадян та їх готовності до співробітництва. Тим більше, що громадські об'єднання здійснюють реальний вплив на державну політику та привносять плюралістичні і демократичні ідеї, уособлюючи весь спектр думок, що генеруються у громадянському суспільстві.

Отже, в умовах сучасної демократії, конструктивна співпраця суспільства та влади дозволяє мобілізувати соціальні ресурси для розв'язання суспільно значущих проблем у загальнодержавному масштабі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні напрацювання з державного управління, які слугують фундаментальною основою для розроблення інноваційних механізмів взаємодії органів влади та громадськості в системі державного управління, представлено у працях таких науковців, як В. Авер'янов, О. Амосов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, М. Головатий, А. Дегтяр, В. Дзюндзюк, Д. Карамишев, Ю. Куц, М. Латинін, В. Мамонова, В. Мартиненко, О. Поважний, С. Серьогін, Ю. Сурмін, В. Цветков та ін. Питанням використання інформації і комунікації в управлінні присвячено праці таких вчених як В. Бебик, О. Бабінова, Т. Безверхнюк, Т. Бутирська, Н. Драгомирецька, Н. Діденко, О. Крутий, Г. Почепцов, Є. Ромат та ін.

Метою даної статті є спроба проаналізувати сутність інноваційних механізмів взаємодії з громадськістю в системі державного управління.

Виклад основного матеріалу. Державне управління не може існувати без комунікації, як форми взаємодії

різноманітних суб'єктів і об'єктів управління, оскільки демократичний режим потребує погодження позицій у постійному діалозі між владою і громадськістю.

Комунікації інформують населення і владні структури та інститути громадянського суспільства, дозволяють видавати накази, ухвалювати законодавчі акти, переконувати людей.

Термін "комунікація" у державному управлінні визначається як рух інформації, інструмент діалогу між учасниками управлінського процесу, складова процесу взаємодії влади і громадянського суспільства. Узагальнюючи позиції ряду авторів, можна говорити про комунікацію як процес двостороннього обміну інформацією між органами влади і громадськістю за допомогою засобів зв'язку і соціально-комунікативних технологій.

Комунікація передбачає не менше двох суб'єктів, які постійно або тимчасово взаємодіють. Взаємодія влади з цільовими аудиторіями – це безперервний обмін соціальною інформацією, який здійснюється завдяки наявності комунікативного ланцюга. Ефективність комунікації між органами влади багато в чому зумовлена механізмами зворотного зв'язку між громадянами та владою. Зворотний зв'язок у системі державного управління – це вплив результатів функціонування системи державного управління на характер цього функціонування. У системі державного управління видається можливим виділити два типи зворотних зв'язків: об'єктні та суб'єктні. Об'єктні зворотні зв'язки відображають рівень, глибину, адекватність сприйняття об'єктами управління управлінських впливів суб'єкта державного управління.

Відсутність або неповнота змістових і правдивих об'єктних зворотних зв'язків не дає змоги визначати раціональність та ефективність організації і діяльності суб'єкта державного управління та виробляти заходи з їх підвищення. Погано в такому разі уявляються й потреби, інтереси та цілі об'єктів управління. Суб'єктні зворотні зв'язки характеризують доцільність і раціональність власної, внутрішньої організації і діяльності суб'єкта державного управління загалом, його підсистем, ланок і окремих компонентів. Вони дають можливість побачити, зрозуміти й оцінити, як кожний нижчий рівень реагує на рішення та дії вищого, наскільки і яким чином він враховує їх у своїй діяльності, яке його реальне відношення до вищого рівня тощо. До суб'єктних зворотних зв'язків належать: контроль, аналіз і оцінка організації та діяльності державних органів, виконання своїх обов'язків з боку посадових осіб, звіти, інформація тощо [2, с. 259].

Концепція "зворотного зв'язку" детально розроблена Н. Вінером – одним із засновників кібернетики. Вона передбачає активну роль суб'єкта-адресата в процесі комунікації: інформація модифікується під впливом того, на кого спрямовується, на відміну від одностороннього, прямого інформаційного потоку, який може не враховувати потреби об'єкта – адресата, на який спрямовано цей потік.

У цьому сенсі важливим також є визначення поняття "вивчення громадської думки". Погоджуючись з авторами "Енциклопедичного словнику з державного управління" відносно того, що вивчення громадської думки – це опосередкована форма консультацій органів державної влади з громадськістю щодо формування та реалізації державної політики можна також стверджувати, що вивчення громадської думки здійснюється шляхом: проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи); запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних ЗМІ; проведення експрес-аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо, телебаченні для ви-

значення позиції різних соціальних груп; опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій; проведення аналізу цільової інформації, що надходить до спеціальних скриньок. Результати вивчення громадської думки враховуються органами державної влади під час прийняття рішень та їх подальшої реалізації [2, с. 83].

В свою чергу Л. Усаченко зазначає, що в загальному значенні "комунікація" визначається як різновид взаємодії між суб'єктом інформаційного впливу за посередництвом певного визначення об'єкта. Тобто повідомлення. Автор також наголошує, що в Україні існує потреба у розробленні стратегічної програми комунікативної взаємодії влади і громадськості. Для цього необхідно налагодження постійного зв'язку з авторитетними впливовими структурами громадськості. Тобто зовнішня громадськість розглядається у даній взаємодії інституціоналізовано. При цьому посередниками в налагодженні даного процесу виступають саме інноваційні механізми взаємодії з громадськістю в системі державного управління.

На сьогодні у вітчизняній науці існує певна проблема, яка полягає в тому, що громадська думка недостатньо врахована й недостатньо вивчається органами публічної влади. Тому і виникає гостра потреба у детальному винайденні саме інноваційних механізмів взаємодії з громадськістю.

Слід підкреслити, що державно-управлінські рішення не завжди відповідають проблемам та задоволенню очікувань. Нерідко громадяни намагаються впливати на процес державного управління, але більшість таких спроб є невдачливими. Під впливом досить негативного стереотипу складається оцінка громадянами України діяльності органів публічної влади. Від якості управлінських рішень, що приймають державні службовці, часто залежить не тільки ефективність і результативність відповідної державної політики, але й рівень життя населення, здоров'я і добробут громадян.

Сучасні системні підходи в організації державного управління особливу роль відводять інформаційно-комунікаційним аспектам. Вважається, що для побудови моделі державного управління є вагомим концепція систем з інформаційним зворотним зв'язком. Цей підхід демонструє динаміку перетворення інформації на рішення, які, у свою чергу, стають діями. Необхідно приділяти більше уваги їхнім взаємозв'язкам, а не окремим частинам як таким. У такому розумінні комунікація, вірогідно, розглядається як засіб, за допомогою якого в єдине ціле об'єднується організаційна діяльність, модифікується поведінка, здійснюються зміни, інформація набуває ефективності, реалізуються цілі.

Американський дослідник Г. Райт виділяє такі комунікативні компоненти: процес реагування на інтереси різноманітних груп; процес розуміння інформації, укладеної в законодавчих актах, їхнє трактування і створення правил, каналів упровадження даних законів; створення внутрішніх інформаційних потоків; акцент на вивченні поведінки людей, а не управлінських структур і умов праці [7, с. 8]; підхід до комунікативної діяльності як до потреби в особистісних і міжособистісних взаєминах, що існують поза формальними, бюрократичними відносинами: спілкування, ствердження самоповаги й особистісної цілісності індивіда [7, с. 9]; процес зв'язків з численними окремими групами й окремими індивідами у забезпеченні громадянських послуг [7, с. 10]; взаємини індивіда й організації із широкими масами та співвідношення з цілями суспільства [7, с. 11].

Український дослідник І. Василенко виокремлює комунікації, які включені в процес прийняття рішення. До таких комунікацій він відносить такі: спільне обговорен-

ня, виявлення спільності в процесі мислення при обговоренні, що і є етапом збирання інформації. Цей етап ґрунтується на статистичних матеріалах, анкетуванні, результатах інтерв'ю, допомозі соціальних проектних груп, результатах нарад, спостереження [1, с. 103]. Він вважає, що для ефективного процесу прийняття рішення необхідно використовувати прикладні методики конфліктології, правила раціональної дискусії [1, с. 105]. До таких дискусій він пропонує залучати також зацікавлені соціальні групи [1, с. 107].

Формування системи комунікації між органами державної влади, і громадськістю можна справедливо віднести до основних напрямів реалізації державної комунікативної політики.

Як зазначають автори енциклопедії з державного управління, **державна комунікація** – процес обміну інформацією органів державної влади й органів місцевого самоврядування між різними інституціями суспільства (суб'єктами комунікації). Цими суб'єктами можуть виступати: державні інституції, бізнес структури, громади (партії, рухи, спілки). Комунікація в державному управлінні – це також обмін інформацією всередині органу влади. Завданнями комунікації в державному управлінні є забезпечення підтримки суспільством дій влади, що досягається підвищенням рівня довіри громадян до державних інституцій; реалізація єдиної державної комунікативної політики шляхом створення системи впливу на громадську думку; формування та підтримка ефективного зворотного зв'язку із громадянами для моніторингу ситуації й оцінювання результатів своєї роботи; налагодження співпраці із засобами масової інформації задля забезпечення інформування громадськості про здійснювану політику, створення й підтримки позитивного іміджу влади [3].

Аналізуючи стан правового врегулювання налагодження комунікації між органами державної влади і громадськістю можна прийти до висновку, що сучасний стан комунікації не повною мірою відповідає рівню розвитку українського суспільства та світовим тенденціям.

В цьому контексті цілком виправданою є позиція виконавчих органів влади України щодо необхідності удосконалення механізму регулювання процесу обміну інформацією, зокрема обґрунтування впровадження принципу партнерської взаємодії, що передбачає не тільки інформування населення, а і налагодження ефективного зворотного зв'язку, проведення відповідної роз'яснювальної роботи, встановлення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Як зазначає український вчений О. Радченко, "механізму" як такому мають бути обов'язково притаманними такі ознаки:

- 1) він є продуктом організованої діяльності;
- 2) він має мету або функцію;
- 3) він містить послідовність дій, певний вид руху;
- 4) він передбачає переважно односторонній вплив з чітко визначеним вектором впливу;
- 5) він має суб'єкт і об'єкт;
- 6) він характеризується жорстким взаємозв'язком, усталеністю процесу, правил взаємодії;
- 7) його функціонування в ідеалі націлене на автоматизм;
- 8) його побудова носить структурно-функціональний характер;
- 9) він має ознаки відкритої або закритої системи [6, с. 64–65].

Вітчизняна наука під механізмом державного управління розуміє "способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна

реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління. За формою подання "механізми державного управління" – це схематичне відображення статично-динамічного (структурно-функціонального) змісту процесу управління як взаємодії суб'єкта і об'єкта, єдності діяльності і відносин, функціонування певної системи чи підсистеми. Механізми державного управління відображають взаємозв'язок явищ, дій і заходів, результатом яких є узгодження інтересів, визначення цілей, розробка рішень та їх реалізація за допомогою ресурсів держави (влада, апарат, засоби та методи управління)" [3, с. 375].

В системі взаємодії органів державної влади та громадськості можна виділити дві інформаційно-комунікативні системи: внутрішню (комунікації, що забезпечують взаємодію суб'єктів різних рівнів управління, підрозділів, посадовців шляхом налагодження комунікаційних каналів в процесі особливих контактів, обміну документацією, функціонування електронних засобів зв'язку і т. п. [4] і зовнішню (комунікації з органами влади різного рівня, які знаходяться в системі підпорядкування один одному, наприклад, для районних держадміністрацій – обласні держадміністрації, для облдержадміністрацій – виконавчі органи центрального рівня, а також різні групи громадськості).

Аналіз викладених у науковій літературі положень дає можливість визначити, що комунікативну діяльність можна розглядати і як внутрішню складову державно-управлінського процесу, і як зовнішню й внутрішню спрямовані зв'язки з громадськістю і персоналом, що вимагає своїх правил, та механізмів застосування.

Таким чином, можна стверджувати, що до комунікативної діяльності органів державної влади відносяться три блоки завдань:

1) забезпечення інформаційного обслуговування органів державної влади і органів місцевого самоврядування;

2) налагодження комунікації з "внутрішніми клієнтами" – державними службовцями та посадовцями місцевого самоврядування;

3) забезпечення комунікативної взаємодії із "зовнішніми клієнтами" – громадянами (населенням й інституціональними структурами громадянського суспільства).

Висновки. Отже, сформульовано основні інноваційні механізми взаємодії органів державної влади та громадськості в системі державного управління, до яких можна віднести наступні: інформування громадськості (одностороння взаємодія), інтерактивна взаємодія (двостороння взаємодія), зворотна взаємодія. Також було б цілком справедливо до основних механізмів комунікації віднести чотири основних блоки: право вий, ресурсний, інформаційний, організаційний (зокрема, цілі управління, елементи об'єкта, методи впливу – принципи).

Отже, у межах системного та структурно-функціональних підходів можна сформулювати визначення **механізмів взаємодії з громадськістю** як системи відносин, що виникають між суб'єктами системи, неінституціоналізованими громадськими утвореннями у процесі досягнення цілей, що стоять перед суб'єктами системи. При цьому, механізми взаємодії органів державної влади з громадськістю включають в себе такі складові: цілі та мотиви суб'єктів та об'єктів інформаційного впливу, методи та засоби підтримки процесу взаємодії механізмів з громадськістю в системі державного управління та ресурси (політичні, економічні та соціальні).

Стосовно функціонування механізмів у будь-якому разі початковим елементом є суб'єкт взаємодії (інституціоналізована або неінституціоналізована громадськість). Одночасно визначається мета взаємодії, що вті-

люється в конкретні завдання суб'єкта взаємодії. Далі визначаються засоби налагодження взаємодії механізмів з громадськістю в системі державного управління, що призначені виконати поставлені завдання, та канали здійснення взаємодії, де визначені засоби можуть виконати своє призначення щодо реалізації завдань, поставлених активним суб'єктом системи взаємодії щодо об'єкта (пасивного суб'єкта системи).

Запропонована модель функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю в системі державного управління базується на положенні, за яким усний, документний та електронний канали реалізуються за допомогою універсальних механізмів.

Список використаних джерел:

1. Василенко І. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Ва-

силенко. — М.: Издат. корпорация "Логос", 2000. — 200 с. 2. Електронна демократія: сподівання та проблеми / Джоан Кедді, Крістіан Вергез та ін.; [пер. з англ. С. Соколик, О. Орель, К. Гомма] — К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. — 164 с. 3. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. — К.: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. — 2011. — 692 с. 4. Мельник А. Ф. Менеджмент державних установ і організацій: навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, А. Ю. Васіна, Н. М. Кривокульська] / За ред. А. Ф. Мельник. — Київ: ВД "Професіонал", 2006 р. — 464 с. 5. Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про основні засади державної комунікативної політики": Розпорядження Кабінету Міністрів України № 85-рвід 13.01.2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=85-2010-%F0&new=1>. 6. Радченко О. В. Категорія "механізм" в системі державного управління / О. В. Радченко // Держава та регіони. Науково-виробничий журнал. — Запоріжжя, 2009 — №3. — С. 64–69. 7. Райт Г. Державне управління / Г. Райт; [пер. з англ.]. — К.: Основи, 1994. — 191 с.

Надійшла до редколегії 20.11.2014

Гасимов Ровзат Афат оглы

ИННОВАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.

В статье выяснена сущность понятия "инновационный механизм". Проанализированы основные механизмы взаимодействия с общественностью в системе государственного управления. Проанализированы особенности функционирования механизмов взаимодействия органов государственной власти с внешней и внутренней общественностью в системе государственного управления.

Ключевые слова: механизмы взаимодействия органов государственной власти с общественностью, информирование, управленческое общение, коммуникация.

Rovzat A. Gasimov

INNOVATIVE MECHANISMS OF INTERACTION WITH THE SOCIETY IN PUBLIC ADMINISTRATION

The article revealed the essence of the concept of "innovation mechanism". The basic mechanisms of interaction with the public in public administration are analyzed. The features of the functioning mechanisms of interaction of state of foreign and domestic public in public administration are also analysed.

Key words: mechanisms of interaction between government authorities and the public, information, communication management, communication.

УДК 35.088.6

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

РЕАЛИЗАЦИЯ РЕФОРМЫ МЕСТОВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА КУРСУ УРЯДУ НА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЮ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті описується механізм реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, визначення основних положень та принципів необхідних для запровадження Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні. Автором аналізуються передумови, необхідні для запровадження зазначеної концепції.

Ключові слова: концепція реформування місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, місцеві ради, адміністративно-територіальний устрій.

Постановка проблеми. Основна ідея — децентралізація влади в країні і суттєве розширення повноважень територіальних громад. Саме на рівні громад можливо максимально забезпечити надання якісних та доступних адміністративних, соціальних та інших послуг, становлення інститутів демократії, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Передбачається також зміна системи управління на обласному та районному рівнях. Сьогодні обласні державні адміністрації беруть на себе всі виконавчі функції. Фактично це монопольна влада держави на територіях. Голов адміністрації призначають, і громада вплинути на їх рішення не може. Ми говоримо про те, що призначенці з Києва — це не та ефективна модель, до якої ми прагнемо. Ми хочемо, щоб виконавчу владу на територіях, в областях, в районах формували за рахунок виборчого процесу. Виконавчі органи влади на обласному та районному рівнях тепер формуватимуть обрані ради депутатів, а за адміністраціями (або ж профектурами) залишаться лише контрольні функції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі аспекти розгляду зазначеної проблеми, а саме визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад перебувають у центрі уваги багатьох українських та зарубіжних вчених, політиків, представників місцевих еліт, зокрема К. О. Ващенко, Ю. В. Ковбасюк, Т. В. Мотренка, В. В. Толкованова, В. Б. Гройсмана, А. І. Садового, Ю. І. Ганущака, М. В. Пітцка, В. І. Кравченка, А. В. Дуди, В. М. Слиша та ін.

Питання децентралізації влади активно досліджується західними вченими (П. Кох, Х. Тенінг) та вітчизняними дослідниками (Н. Нижник, В. Князев та інш.). Проте в центрі уваги міститься питання суттєвого розширення повноважень територіальних громад. Але визначення особливостей власне системи управління на об-

ласному та районному рівнях є порівняно малодослідженою проблемою у вітчизняній науці.

Метою дослідження є вивчення основних особливостей децентралізації влади в країні і суттєве розширення повноважень територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням № 333-р від 01.04.2014 р. схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

За основу були взяті напрацювання, які велися ще з 2009 року, але бракувало політичної волі, щоб розпочати реформи.

Основна ідея Концепції – децентралізація влади в країні і суттєве розширення повноважень територіальних громад. Саме на рівні громад можливо максимально забезпечити надання якісних та доступних адміністративних, соціальних та інших послуг, становлення інститутів демократії, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Передбачається також зміна системи управління на обласному та районному рівнях. Сьогодні обласні державні адміністрації беруть на себе всі виконавчі функції. Фактично це монополює влада держави на територіях. Голів адміністрацій призначають, і громада вплинути на їх рішення не може. Ми говоримо про те, що призначенці з Києва – це не та ефективна модель, до якої ми прагнемо. Ми хочемо, щоб виконавчу владу на території, в областях, в районах формували за рахунок виборчого процесу. Виконавчі органи влади на обласному та районному рівнях тепер формуватимуть обрані ради депутатів, а за адміністраціями (або ж профектурами) залишаться лише контрольні функції.

Реалізацію Концепції пропонується здійснити в два етапи. На першому етапі (протягом 2014) передбачається завершити формування всієї необхідної законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з визначенням повноважень, включаючи питання їх ресурсного забезпечення. На другому етапі передбачено проведення інституційної реорганізації органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також проведення місцевих виборів з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування.

Концепція є консенсусним рішенням. Вона була попередньо погоджена з усіма обласними радами України, міськими радами, асоціаціями органів місцевого самоврядування, зовнішніми і внутрішніми експертами, і також схвалена Радою Європи як перший крок на шляху проведення реформи місцевого самоврядування в Україні. Концепція також відповідає засадам Європейської Хартії місцевого самоврядування.

В даний час проходять слухання проекту плану заходів щодо реалізації Концепції центральними та місцевими органами виконавчої влади за участю органів місцевого самоврядування та їх всеукраїнських асоціацій.

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування [2, с. 5–8].

Проте від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подібність та надзвичайно слабку матеріально-фінан-

сову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях (далі – публічні послуги) [3, с. 12].

Починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць.

В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ.

Удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

На даний час ефективного та швидкого розв'язання потребують такі проблеми:

1) погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;

2) зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

3) складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);

4) неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;

5) нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

6) зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

7) корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості території, зростання соціальної напруги;

8) надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;

9) відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Зазначені проблеми ускладнюються внаслідок проблем правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Проблеми передбачається розв'язати шляхом:

1) визначення об'єднаної територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

2) створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

3) розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

4) розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

5) запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

6) максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

7) удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади здійснюється з дотриманням таких принципів:

- 1) верховенства права;
- 2) відкритості, прозорості та громадської участі;
- 3) повсюдності місцевого самоврядування;
- 4) субсидіарності;

5) доступності публічних послуг;

6) підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;

7) підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України;

8) правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування;

9) державної підтримки місцевого самоврядування;

10) партнерства між державою та місцевим самоврядуванням;

11) сталого розвитку територій [4, с. 12–14].

Завдання реформи. Забезпечення доступності та якості публічних послуг

Публічні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення:

1) територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа;

2) належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру);

3) відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання;

4) професійності надання публічних послуг.

Крім того, необхідно забезпечити безперервну освіту посадових осіб місцевого самоврядування.

Досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації [1, с. 77–81].

Органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення:

1) місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва);

2) розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення;

3) планування розвитку території громади;

4) вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель);

5) благоустрою території;

6) надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності);

7) організації пасажирських перевезень на території громади;

8) утримання вулиць і доріг у населених пунктах;

9) громадської безпеки;

10) гасіння пожеж;

11) управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти;

12) надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб;

13) розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків);

14) надання соціальної допомоги через територіальні центри;

15) надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

Структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги з:

- 1) санітарно-епідеміологічного захисту;
- 2) соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг);
- 3) казначейського обслуговування;
- 4) реєстрації актів цивільного стану.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня є забезпечення:

1) виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю;

2) надання медичних послуг вторинного рівня.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення:

- 1) регіонального розвитку;
- 2) охорони навколишнього природного середовища;
- 3) розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування;
- 4) професійно-технічної освіти;
- 5) надання високоспеціалізованої медичної допомоги;
- 6) розвитку культури, спорту, туризму.

Повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні [5, с. 4].

Для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити:

1) удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією;

2) визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень;

3) утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами;

4) ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України [6, с. 39].

Визначення об'єднаної територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами. Формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави здійснюється з урахуванням того, що адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів:

1) базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади);

2) районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони);

3) регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь);

4) територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною;

5) у межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня;

6) територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин) [4, с. 5–9].

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою функціонують відповідні органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади:

1) на базовому рівні – сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади;

2) на районному рівні – районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;

3) на регіональному рівні – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень здійснюється з дотриманням таких принципів:

1) наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування;

2) обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;

3) надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;

4) визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

5) закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу;

6) надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;

7) недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів. Пільги з місцевих податків і зборів можуть встановлюватися лише тим органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки і збори;

8) надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності;

9) підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів;

10) визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальної власності), об'єктів спільної власності тери-

торіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування;

11) надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад;

12) максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

13) запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо);

14) надання загальним зборам громадян за місцем проживання згідно із законом та відповідно до статуту територіальної громади права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також установлення обов'язку для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про врахування або неврахування рішень загальних зборів громади;

15) утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування;

16) забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум;

17) удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення, визначення чіткого порядку

надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень, витрачання ними таких коштів, звітування про їх використання;

18) поширення практики утворення органів самоорганізації населення, зокрема у територіальних громадах, до яких належать жителі більш як одного населеного пункту;

19) запровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

20) позбавлення місцевих рад права висловлювати недовіру головам відповідних місцевих держадміністрацій.

Висновки. Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Список використаних джерел:

1. Висоцький О. Ю., Висоцька О. Є., Шаров Ю. П. Основи державного управління. Частина перша. – Дніпропетровськ: НМетАУ, 2008. – 52 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. Князев; за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкванова. – К.: Крамар, 2003. – 400 с.
3. Неліпа Д. В. Організаційно-правові засади державної служби в Україні: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. України / Д. В. Неліпа; Київ. нац. у-т ім. Тараса Шевченка. – К.: Центр учбової літератури, 2012. – 367 с.
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р. від 01.04.2014 "Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні".
5. 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. – 2012. – № 65. – С. 4.
6. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: навчальн. посіб. / за заг. ред. Ю. М. Тодики. – Х: Видавн. Нац. унів. внутр. справ. 2002. – 672 с.

Надійшла до редколегії 03.11.2014

В. Н. Гончар

РЕАЛИЗАЦИЯ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И КУРСА ПРАВИТЕЛЬСТВА НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЮ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

В статье описывается механизм реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти, определены основные положений и принципов необходимых для внедрения Концепции реформирования местного самоуправления в Украине. Автор анализирует предпосылки, необходимые для введения указанной концепции.

Ключевые слова: концепция реформирования местного самоуправления, местное самоуправление, Европейская хартия местного самоуправления, местные государственные администрации, местные советы, административно-территориальное устройство.

V. M. Honchar

REALIZATION OF THE REFORM OF LOCAL GOVERNMENT AND THE POLICY OF THE DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE

The article focuses on the mechanism of local government reformation and territorial organization of power, determination of the basic terms and principles necessary for the implementation of the Concept of local government reform in Ukraine. The author analyzes the preconditions necessary for implementation the concept.

Key words: concept of local government reformation, local government, the European Charter of Local Self-Government, local administrations, local councils, administrative divisions.

УДК 351

В. О. Дубінська, асп., НАДУ, Київ

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПОЛІТИЧНОГО ЛІДЕРСТВА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Описано деякі аспекти політичного лідерства в системі державного управління. У дослідженні проаналізовані різноманітні підходи до рівності статей. Поглиблено розуміння гендерної справедливості. Доведено взаємозалежність демократичного суспільства та механізмів, що гарантують реалізацію основних прав, свобод і законних інтересів громадян, в тому числі й гендерних.

Ключові слова: державне управління; політичне лідерство; гендер; рівність; справедливість; гуманізм; антропоцентризм; демократичне суспільство.

Люди народжуються вільними та рівними – "у цій формулі висловлено право людини, яке зовсім не є законом природи, і це право, як і будь-яке інше, не має сенсу, поки не визнане людською громадою. З моменту

народження людина потребує захисту та виховання: її воля в становленні, а рівність зменшується в міру того, як визначається ступінь її здібностей", – пише Ж. Нова [8, с.474]. "Оскільки люди від природи є нерівними, їх

© Дубінська В. О., 2014

вільна конкуренція невід'ємно дасть неоднакові результати, що навіть при рівних стартових умовах визначають соціальну нерівність", – продовжує О. Панарін, аналізуючи концепцію А. де Токвіля щодо демократії свободи та демократії рівності [9, с. 59].

Лідерство політичне (від англ. leader – той, хто веде, керує) – багаторівневий і багатосуб'єктний суспільно-політичний феномен із давньою історією, однією з найвиразніших ознак якого є добровільне підкорення одних людей іншим. Слово "лідер" згідно з Оксфордським словником англійської мови (1983), виникло у XIII ст. однак інтерес до цього поняття на виявлявся як такий аж до XIX ст. Від поч. XX ст. феномен політичного лідерства не лише привертає до себе дедалі більшу увагу, а й починає активно досліджуватись. Попри те що лідерство вважають загально визнаним феноменом, у різних мовах буває важко віднайти його точні вербальні відповідники для визначення і порівняння. У японській мові наприклад слова на позначення лідера не існує взагалі. Немає точного аналога англійського поняття "a leader" і в романських і в слов'янських мовах. Обсяг поняття політичний лідер, що склався тепер, є досить широким і потребує узагальнення та систематизації [10, с. 405].

А. Річ говорила своїм студентам в 1979, що це помилкова влада, котру маскулінне суспільство пропонує кільком жінкам, думаючи, "як чоловіки", за умови, що вони збережуть все, як є. У цьому значення жіночої "видимості", жіночого "подоби" сила, яку забрали у величезної більшості жінок, передається дуже небагато, але так, щоб створювалося враження, що дійсно кваліфіковані жінки можуть отримати доступ до лідерства, визнання і винагороди. "Знакова" жінка бачить себе відмінною від більшості інших жінок, виключно талановитою і такою, що заслуговує визнання; її відділення від широких жіночих мас заохочується; вона сама представляється "звичайним" жінкам як щось окреме, можливо, більш сильне, ніж всі вони" [11, с. 106–107].

До суб'єктів формування та впровадження державної політики стосовно жінок відносяться Міністерство праці й соціальної політики України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство освіти та науки України, Міністерство культури і мистецтв України, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Державний комітет України з фізичної культури і спорту, Міністерство внутрішніх справ, то забезпечення їх відповідними кадрами також є актуальною проблемою.

Політичне лідерство розглядають як: унікальну здатність (харизму) окремих людей притягувати до себе інших, викликати захоплення і зачарування оточення; специфічний інститут та інструмент здійснення політичної влади; різновид управлінського статусу, пов'язаного з прийняттям рішень і впливом на інших людей; специфічну форму відносин у групі або організації; один з механізмів інтеграції групової діяльності; спосіб побудови влади, заснованої на інтеграції різних соціальних верств навколо програми вирішення певних суспільно-політичних проблем; процес взаємодії між людьми, у ході якої наділені реальною владою авторитетні люди здійснюють легітимний вплив на суспільство (чи певну його частину), яка добровільно віддає їм частину своїх політико-владних повноважень і прав; свого роду підприємництво, яке здійснюється на політичному ринку, інваріантну модель творення і відтворення верховної влади тощо.

Діапазон оцінок ролі лідерства політичного теж досить контрастний – від його апологетики як надзвичайно ефективного і дієвого засобу впливу на інших до

заяв про "банкрутство лідерів" і загалом неспроможність неспроможність цього інституту виконувати свою функцію політичної творчості й творення ані в конкретній історичний момент, ані протягом тривалого історичного відтинку часу. Певною мірою така суперечливість в оцінюванні політичного лідерства пов'язана з так званим парадоксом: з одного боку, лідер, як і годиться, має бути "кращим" за пересічних громадян, а з іншого – він має бути "одним" з них; лідер як той, хто веде за собою, має бути інноватором, але водночас він має бути "рабом своїх рабів", оскільки має виражати інтереси своїх послідовників, відповідати їхнім очікуванням тощо.

Такі "парадокси" політичного лідерства, забезпечують саморегуляцію взаємовідносин у системі "лідер – група", пояснюючи безперервну динаміку лідерства як процесу появи, висування, становлення і зміни лідерів. У цьому сенсі вибори є цивілізаційним механізмом подолання "парадоксів" лідера. Сучасні розвідки політичного лідерства здійснюються з використанням дедуктивних і індуктивних, ідеографічних і номотетичних підходів у межах цілого комплексу наук: філософії, історії, політології, соціології, психології тощо. До структури політичного лідерства як суспільно-політичного явища зазвичай включають: особистість лідера; команду лідера; наявні в нього ресурси; його послідовників і супротивників; ситуацію; завдання.

Усі ці компоненти впливають на ефективність політичного лідерства. Воно передбачає виконання цілої низки функцій, обсяг і зміст яких залежить від типу політичної культури суспільства, політичної і соціально-економічної ситуації та ін. чинників. До типових функцій політичного лідерства належать: інтеграційна, мобілізаційна, футуристична, експертно-аналітична, представницька, адміністративно-управлінська (планування, делегування, координування, контроль) тощо. Спроби узагальнити результати розвідок у царині політичного лідерства відображають його численні типології. Типологія Платона давно стала історією, проте запропонований ним принцип виокремлення лідерів на основі виконуваних ними функцій не втратив своєї популярності й досі. Не менш поширеним критерієм типологізації є стиль керівництва (авторитарний, демократичний, переконувальний тощо). Чимало типологій політичного лідерства ґрунтуються на соціальних ролях, виконуваних лідерами ("організатори", "революціонери", "творці", тощо). Особливої популярності набула типологія М. Вебера, вибудована на способах легітимації влади. Відповідно до неї виділяють і типи лідерства: традиційний (вожді, монархи, чий авторитет тримається на звичаях, традиціях); раціонально-легальний ("рутинні" лідери, обрані демократично); харизматичний (лідери, які, на думку мас, наділені особливою благодаттю, видатними якостями, здатністю керувати) [10, с. 405]. Найгостріше М. Вебер реагував на те, що поширення бюрократичного етосу в політичній сфері унеможливило прихід до влади харизматичних політичних лідерів. Ця реакція була зумовлена обставинами особистого характеру: політичні амбіції безсумнівного харизматика М. Вебера не реалізувалися через опір партійного апарату Німецькій демократичній партії, одним із засновників якої він був. Проблема несумісності духу справжнього політичного лідерства з менталітетом бюрократичного чиновництва розглядається в ряді веберівських робіт, в тому числі і в знаменитій доповіді "Політика як покликання і професія". Справжній, тобто харизматичний політичний лідер повинен володіти, на думку М. Вебера, пристрасцю, мужністю, почуттям відповідальності [2, с. 690]. Політик повинен не тільки вміти ставити

мету, а й переслідувати її з повною пристрасної само-віддачею. Мужність і свідомість особистої відповідальності потрібні, щоб наполягати на виконанні наказів, проходження яким деколи вимагає самопожертви з боку прихильників лідера. Те ж почуття відповідальності і сила характеру необхідні політику для того, щоб придушити власні імпульси марнославства і використовувати владу виключно для користі справи. Однак якості ефективного чиновника прямо протилежні названим якостям політичного лідера. Чиновник – бюрократ не повинен боротися за владу, не повинен проявляти ніякого героїзму і пристрасності, а зобов'язаний сумлінно і точно виконати наказ, незалежно від того, відповідає чи ні отримане розпорядження його власним переконанням. Можна сказати, що почуття особистої відповідальності несумісне з трудовою дисципліною службовця, тому що якби він почав розмірковувати про наслідки виконання наказу та приймати власні рішення на основі оцінки цих наслідків, то бюрократичний апарат розвалився б [2, с. 666]. Бюрократизація партій призводить до того, що на відповідальних постах опиняються просунулися по кар'єрних сходах хороші чиновники, але погані лідери. Такі державні керівники не здатні забезпечити новаторську і відповідальну політику.

Відомі й інші типології політичного лідерства, зокрема засновані на парадигмі цінностей та архетипах К. Юнга: У колективному несвідомому кожного народу, нації, раси існують певні універсальні праобрази, схеми, у т. ч. й ті, на які "накладається" феномен політичного лідерства.

Серед найбільш важливих проблем політичного лідерства такі: розуміння його сутності, механізмів, умов і чинників, що спонукають людей ставати лідерами, а інших – визнавати лідерів в одних особах і не визнавати в інших; визначення в політичному лідерстві співвідношення інституціональної і психологічної (керівництво – лідерство), раціональної та ірраціональної компонент; роль політичного лідерства у вирішенні тактичних і стратегічних завдань; взаємозв'язок теорій політичного лідерства і теорій еліт; співіснування сильного політичного лідера і демократії; проблеми генезису, контекстні (культуро-цивілізаційні, історично-часові) та гендерні особливості політичного лідерства [10, с. 405].

Патріархальні стереотипи про "жіноче призначення", що склалися протягом тисячоліть, істотно ускладнюють процес самореалізації жінок. Під час виборчих кампаній, на жаль, зустрічається принцип "гендерного цензу", який працює через механізми партійного відбору, системи контролю за фінансуванням виборчої кампанії, доступ до ЗМІ.

Крім того, жінки представляють, як правило, не політичні партії і рухи, а окремі регіони, що недостатньо забезпечує їх ресурси. Відсутність впливових жіночих організацій, які б на державному рівні відстоювали інтереси своїх членів, гальмує активізацію політичної активності жінок в Україні.

Важливою гарантією активізації політичної активності українських жінок є проведення загальнодержавної політики щодо жінок, як самостійного прошарку, для врахування різноманітних інтересів жінок. Для покращення становища жінок необхідно розробити механізми взаємодії державних органів і громадських жіночих організацій з вирішення політичних і соціально-економічних питань, а також пошуку оптимальних моделей управління, використання різних форм співробітництва: "круглих столів", консультативних нарад, семінарів, конференцій, експертиз законопроектів тощо.

Аналіз впливу виборчих систем на проблему гендерної рівноправності свідчить про певні переваги змішаної системи, коли жінки можуть брати участь у виборах як у складі жіночих виборчих об'єднань, так і в складі політичних партій. Жінки в Україні як електоральна маса дотепер не об'єднані і не структуровані політичними партіями і рухами. Вони зв'язані, у кращому випадку, різноманітними благодійними, культурно-освітніми, професійними, підприємницькими, екологічними, правозахисними й іншими асоціаціями. Ці асоціації й об'єднання можуть потенційно стати партнерами, активними союзниками і навіть помічниками жіночих виборчих блоків. Для цього жіночим політичним організаціям необхідна спеціальна робота з визначення, координації і задоволення базових інтересів цих асоціацій на політичному рівні. Як показує практика, жіночі організації важко об'єднати структурно, їх легше консолідувати ідейно, тому важливо винайти ідеї, що можуть згуртувати жінок [7, с. 63–71].

З такої політичної картини можна зробити висновки:

1) представницькі органи залишаються здебільшого сферою діяльності чоловіків, що потребує реформування в напрямі гендерної збалансованості;

2) рівень гендерної свідомості як жінок, так і чоловіків залишається недостатнім для реалізації пропорційного представництва в політичні органи і структури, тому найефективнішим засобом встановлення паритетної демократії в умовах сьогодення є введення гендерних квот у партійних списках під час виборчої кампанії;

3) необхідно встановити на законодавчому рівні норми, відповідно до яких при формуванні керівних органів у системі державної служби і самоврядування рекомендується дотримання представленості чоловіків і жінок пропорційно складу населення;

4) необхідно розробити і запровадити державні кадрові програми з метою істотного збільшення кількості жінок на керівних посадах вищої і середньої управлінської ланки органів державної влади і місцевого самоврядування.

Шляхом залучення жінок на державну службу як одного з шляхів досягнення політичного лідерства є "їх висування на *політичні посади* в органи державної виконавчої влади, передбачені Концепцією адміністративної реформи в Україні (1998 р.). Проте такий шлях не дасть найближчим часом очікуваних результатів через відсутність відповідної підготовки в політичних партіях, більшість яких не спроможна висунути на відповідальні посади значну кількість професійно підготовлених жінок" [1, с. 31]. Але така неспроможність може бути пояснена не відсутністю підготовлених жінок, а небажаням партійних лідерів до подібного реформування.

Саме тому фахівці вбачають велику роль жіночих неурядових організацій у процесі підготовки кадрів, а також формування кадрового резерву. Наприклад, серед керівників та працівників управлінь у справах сім'ї та молоді обласних та міських державних адміністрацій більшість працювала або працює в різних неурядових організаціях, найчастіше в таких як "Спілка жінок України", "Жінки за майбутнє" та "Дія".

Те ж саме можна сказати про керівний склад Державного комітету України у справах сім'ї та молоді. Особиста участь керівника Державного комітету у жіночому русі в якості керівника громадсько-політичного об'єднання "Жінки за майбутнє" та заступника голови Спілки жінок України дуже позитивно впливає як на виконання нею своїх посадових службових обов'язків, так і взаємодію з різними неурядовими організаціями в Україні.

На жаль, в Указі Президента України "Про стратегію реформування системи державної служби в Україні"

питання формування ґендерного паритету у кадровій політиці не знайшли відображення. Тим не менше, він формулює важливі принципи та пріоритетні напрямки реформування державної служби в Україні: удосконалення класифікації посад; оптимізація управління; нові підходи добору і просування кадрів; нова культура й підвищення довіри до службовців; мотивація; відповідальність; навчання; наукове забезпечення.

Кадрове забезпечення органів державного управління, які займаються розробкою, формуванням та впровадженням ґендерної політики в Україні, не обмежується тільки Державним комітетом України у справах сім'ї та молоді та його підрозділами (Державним центром соціальних служб для молоді, Державним інститутом проблем сім'ї та молоді, а також відповідними підрозділами в областях, містах, районах). Забезпечення фахівцями, які обізнані з цими питаннями, стосується також інших міністерств та відомств, залучених до реалізації державної політики стосовно сім'ї та жінок, апарату органів законодавчої влади, Адміністрації Президента України тощо. Таким чином, це питання є більш складним та комплексним. Органи місцевого самоврядування м. Дніпропетровська та виконавча влада запровадили інститут радників з ґендерних питань ще у 2001 р.

Ґендерне навчання для всіх категорій радників пропонується здійснювати через Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академія державного управління. Вважаємо, що до цієї діяльності можна було б залучити й Державний інститут сімейної та молодіжної політики.

Необхідно зауважити, що серед центральних органів виконавчої влади немає єдиної точки зору щодо необхідності подібної діяльності, що свідчить про слабку вкоріненість ідей ґендерної рівності в громадській свідомості та в управлінській діяльності в державі. Так, Головне управління державної служби України не підтримує ініціативу Державного комітету України у справах сім'ї та молоді і вважає, що запровадження інституту радників з ґендерних питань при центральних органах виконавчої влади "можливе лише за умови висловлення пропозиції конкретним центральним органом виконавчої влади з урахуванням особливостей його діяльності" (з листа від 12.06.2003 р. №20–9–4111), а також виконання цих функцій на громадських засадах. До останньої пропозиції долучилося й Міністерство освіти та науки України, що також свідчить про недостатність уваги до питань ґендерної рівності, особливо ґендерної корекції освіти, що є нагальною потребою сьогодення.

Обов'язкове введення посад радників або покладання обов'язків щодо впровадження ґендерної політики на вже працюючих держслужбовців потребує змін у нормативно-правових документах, які регламентують діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування – Указі Президента України від 15.12.1999 р. № 1572/99 "Про систему центральних органів виконавчої влади", Законі України "Про місцеві державні адміністрації"

ці" та Законі "Про місцеве самоврядування". Потребують змін і положення про центральні органи виконавчої влади, які затверджуються Президентом України. Крім того, потрібно враховувати, що розподіл обов'язків між заступниками відповідно до Указу Президента від 12.03.1996 р. № 179/96 "Про загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України" проводить міністр (керівник). А відповідно до Закону України "Про місцеві державні адміністрації", склад місцевих державних адміністрацій формують їх голови. Тому Кабінет Міністрів може тільки рекомендувати ввести подібні посади.

Останнім часом в науковий обіг входить уявлення про лідерство на різних рівнях суспільства, в різних колективах, а також про колективне лідерство. Положення лідера зобов'язує багато до чого, так як його ділові, політичні та особистісні якості постійно на виду, все більше гостро оцінюються людьми та багато в чому визначають успіхи або невдачі тієї справи, курсу, якому він служить. Проблеми лідерства загострилися в зв'язку з загальною політизацією життя, посиленням суперництва. Все більше значення в наші дні набувають проблеми висування жінок на роль лідерів, підготовки та притягнення до активної діяльності молоді та громадськості. Означені вище проблеми не можуть бути вирішені суто чоловіками, які традиційно сприймають місце і роль жінки в суспільних відносинах. Потрібна активна діяльність самих жінок та жіночих організацій, особливо на найвищому рівні, де приймаються рішення загальнодержавного масштабу.

Список використаних джерел:

1. Бородин Є. І. Проблеми формування ґендерного паритету в органах державної виконавчої влади // Формування ґендерного паритету в контексті сучасних соціально-економічних перетворень: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–7 грудня 2002 р.). – К.: Державний інститут проблем сім'ї та молоді; Український інститут соціальних досліджень, 2002. – С. 30–33.
2. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер [Пер. с нем.]. – М.: Прогресс, 1990. – 808 с.
3. Косенко Д. В. Демократія в теорії комунікативної дії Юргена Габермаса / Д. В. Косенко // Гуманітарні студії. Зб. наук. праць. – К.: ВПЦ "Київський університет", 2013. – Вип. 20. – С. 220–227.
4. Косенко Д. В. Кратологічний вимір комунікативного вчення Ю. Габермаса / Д. В. Косенко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія, 2013. – Випуск 1 (111). – С. 37–39.
5. 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. Вип. 6. – С. 232–240.
6. Косенко Д. В. Рационализация политической власти как платформа для общественных инноваций в постнациональном государстве // Молодой ученый – Чита: Издательство "Молодой ученый" 2014. – Вип. 12 (71). – С. 336–339.
7. Морозко Л. Жіноче політичне лідерство та проблеми становлення громадянського суспільства в Україні // Перспективи паритетної демократії у політико-правовому полі України: Зб. наук. ст. / АПРН України, ХЦЖД; Наук. ред. В. О. Лозовий. – Х., 1997. – С. 63–71.
8. Опыт словаря нового мышления. 50/50. / Под общ. ред. Ю. Афанасьева и М. Ферро. – М., 1989. – 474 с.
9. Панарин А. С. Политология. О мире политике на Востоке и Западе. Учебное пособие. – М., 1999.
10. Політична енциклопедія [голова редколегії Ю. Левинець]. – К.: Парламентське видавництво, 2012. – 808 с.
11. Spivak Y. Ch. Explanation and Culture: Marginalia // In Other Worlds. Essays in Cultural Politics. – New York and London: Routledge, 1987. – P. 103–117.

Надійшла до редколегії 03.11.2014

В. О. Дубинская

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО ЛИДЕРСТВА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Описаны некоторые аспекты политического лидерства в системе государственного управления. В исследовании проанализированы различные подходы к равенству полов. Углублено понимание гендерной справедливости. Доказана взаимозависимость демократического общества и механизмов, гарантирующих реализацию основных прав, свобод и законных интересов граждан, в том числе и гендерных.

Ключевые слова: государственное управление; политическое лидерство; гендер; равенство; справедливость; гуманизм; антропоцентризм; демократическое общество.

V. Dubinska

SOME ASPECTS OF POLITICAL LEADERSHIP IN PUBLIC ADMINISTRATION

It was described some aspects of political leadership in public administration. In this article were analyzed different approaches to the gender equality, the understanding of gender justice, was alleged the democratic society and interdependent mechanisms that guarantee the implementation of fundamental rights, freedoms and legitimate interests of citizens, which include gender was proved.

Key words: public administration; political leadership; gender; equality; justice; humanism; anthropocentrism; democratic society.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті визначено основні проблеми забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування та децентралізації влади, а також висвітлено актуальні питання розробки та впровадження стандартів та принципів доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях. На засадах аналізу формування та подальшого розвитку зазначених стандартів та принципів доброго врядування доведено їх універсальність та загальноєвропейська цінність.

Ключові слова: реформування; інститут публічної служби; місцеве самоврядування; децентралізація влади; управління; регіональне та місцеве управління; добре врядування ("good governance"); ЄС; Рада Європи; європейські цінності; місцевий і регіональний розвиток; стандарти; принципи; європейська інтеграція.

Постановка проблеми. Сьогодні перед усіма європейськими країнами, у тому числі й перед Україною, стоять важливі завдання щодо забезпечення доброго врядування (зокрема, на місцевому і регіональному рівнях), а саме: забезпечення посилення спроможності органів місцевої та регіональної влади з питань сталого розвитку, надання більш якісних послуг громадянам, подолання наслідків фінансової кризи та підвищення добробуту громадян, залучення громадян до активної участі у суспільному житті на місцевому і регіональному рівнях.

Президент та Уряд України неодноразово підтверджували курс на розвиток місцевого самоврядування, поступове розширення прав територіальних громад, передачу більшого кола повноважень від центру регіонам та громадам. Разом з тим подальша реалізація політики децентралізації в Україні має розглядатися саме в контексті європейського вибору України. Одним з основних завдань реформи системи місцевого самоврядування має стати забезпечення доброго врядування та досягнення європейських стандартів з питань розвитку місцевої та регіональної демократії. У зв'язку з цим особливого значення набувають дослідження питань розробки та впровадження інноваційних інструментів забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях, вивчення кращих вітчизняних та зарубіжних практик у цій галузі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В основу дослідження покладено ґрунтовні наукові напрацювання з теорії та методології державного управління В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, М. Білинської, І. Грицяка, Б. Гурне, Ж.-М. Де Форжа, Д. Дзвінчука, Н. Діденко, Ю. Кальниша, В. Князєва, А. Лобадер, В. Лугового, В. Малиновського, Н. Нижник, Ж. Обі, О. Олуйка, Л. Орбан-Лембрик, Г. Райта, О. Руденко, С. Серьогіна, С. Сурміна, В. Тертички, В. Токовенко, А. Хайда та інших дослідників.

Питанням функціонування місцевого самоврядування приділяли увагу М. Баймуратов, О. Батанов, О. Бобровська, М. Верпо, А. Делькамп, І. Дробот, В. Кампо, В. Корнієнко, В. Кравченко, В. Куйбіда, О. Лазор, Ж. Лашом, Ю. Макогон, В. Мамонова, Ж. Марку, Ю. Молодожен, Ж. Монтен-Домнаш, Ж. Моро, П. Павіа, М. Пітцик, В. Погорілко, М. Пухтинський, В. Руденко, С. Саханенко, Ю. Шаров, В. Яцуба та ін.

Дослідженню концепції доброго врядування присвячені роботи вітчизняних та зарубіжних науковців і практиків: Т. Безверхнюк, І. Вишлова-Пилева, А. Гіселькіста, І. Грицяка, М. Камдесю, А. Колодія, В. Копійки, В. Корженка, В. Кравченка, В. Куйбіди, Ж. Марку, П. Надолішнього, А. Пухтецької, М. Разера, В. Рубцова, Б. Шевчука, які акцентують увагу на окремих аспектах її формування, розвитку та імплементації.

Вагомим теоретичним доробком для визначення та класифікації інструментів забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях стали таких вчених та дослідників, як О. Бейко, А. Гук, Н. Мікула,

В. Прошко, Е. Рахімкулов, А. Ткачук. Проте єдиного цілісного розуміння поняття "інструменти" в державному управлінні поки що не вироблено.

Мета й завдання дослідження. Метою статті є розкриття теоретичних основ доброго врядування, аналіз правових засад доброго самоврядування та дослідження сучасного стану розвитку місцевого самоврядування та готовності його до змін, визначення сукупності дій щодо впровадження завдань з реалізації принципів доброго врядування та логіки оцінювання результативності надання публічних послуг.

Виклад основного матеріалу. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, 15 липня 1997 року ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування.

Проте від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Тому однією з головних умов повноцінної європейської інтеграції України є удосконалення системи державного управління і місцевого самоврядування, децентралізація влади, наближення до високих стандартів, передбачених Європейською Хартією місцевого самоврядування. Децентралізація влади, реформа місцевого самоврядування та державного апарату є одними з ключових Президентських реформ, визначених у Програмі розвитку України "Стратегія – 2020".

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях (далі – публічні послуги).

Починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць.

В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи

відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету.

Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ.

Удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

На даний час ефективного та швидкого розв'язання потребують такі проблеми:

1) погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;

2) зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

3) складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);

4) неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;

5) нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

6) зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

7) корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;

8) надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;

9) відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Зазначені проблеми ускладнюються внаслідок проблем правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

З метою забезпечення вирішення вищевказаних проблем та системного проведення реформ в Україні було розроблено та схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-р Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Основна ідея Концепції – децентралізація влади і суттєве розширення повноважень територіальних громад на принципах субсидіарності. Тобто на місця передається стільки повноважень, скільки місцева рада здатна ефективно здійснювати.

Концепція передбачає, що на обласному та районному рівнях система управління зазнає суттєвих змін. Районні та обласні ради отримують право формувати власні виконавчі органи, що прийдуть на заміну державним адміністраціям відповідного рівня.

На рівні областей, дискусійно обговорюється діяльність представництва центральних органів виконавчої влади – префектури, очолювані префектами, які наділяються повноваженнями контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування на відповідній території та координують діяльність територіальних органів виконавчої влади, що не входять в структуру цих префектур.

Йдеться не про перерозподіл влади шляхом передачі повноважень. На меті розподіл відповідальності між представницькою і виконавчою гілками влади і максимальне залучення громадян до питань управління.

На меті отримати збалансовану і ефективну систему регіонального управління з чітким і логічним розподілом повноважень, яка повною мірою відповідатиме Європейській хартії місцевого самоврядування.

У громадах органами місцевого самоврядування будуть ради громад (сільські, селищні, міські ради, відповідно до статусу поселення – центру громади), їх виконавчі органи, голова громади (сільський, селищний, міський голова).

У населених пунктах, що входять до складу громади (сільської, селищної, міської ради) і не є її адміністративним центром, обиратиметься уповноважений (староста) села та може утворюватись орган самоорганізації населення.

Реалізацію Концепції пропонується здійснити в два етапи.

На першому підготовчому етапі (2014 рік) передбачається:

1) у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними;

2) розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;

3) створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання,

передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності;

4) створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва;

5) законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою;

6) здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою;

7) визначити Мінрегіон головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування;

8) провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади;

9) завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції.

На другому етапі реалізації Концепції (2015–2017 роки) передбачається:

1) уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;

2) провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі;

3) провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування;

4) удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

Водночас Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України підготовлено пропозиції щодо змін до Основного Закону (Конституції) України.

Пропозиції підготовлені на реалізацію Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Необхідність таких змін обумовлена тим, що саме Конституція визначає основи системи влади, і без відповідних змін провести реформу неможливо.

Основні зміни передбачають:

1) запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;

2) передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;

3) розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень;

4) чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресур-

сами, в тому числі через їх участь в загальнодержавних податках;

5) ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з тільки контроль-но-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

Пропозиції щодо змін до Основного закону підготовлені Мінрегіоном на основі:

1) положень Європейської Хартії місцевого самоврядування;

2) пропозицій вітчизняних експертів (напрацювання Конституційної асамблеї, Конституційної комісії парламенту, груп експертів в області конституційного права і місцевого самоврядування);

3) з врахуванням позиції польських експертів, які мають успішний досвід впровадження реформи місцевого самоврядування.

Пропозиції вносились з урахування обмеження на зміни у першому розділі Конституції. Такі зміни можуть бути внесені тільки шляхом референдуму, що призвело б до суттєвого сповільнення конституційних перетворень (так, у польській Конституції існує поняття територіального самоврядування, яке діє на рівні громад (гмін), районів (повітів) і регіонів (воєводств). В українській Конституції закріплене поняття місцевого самоврядування, яке не може бути змінено без внесення відповідних змін у перший розділ Основного Закону).

Ключові зміни стосуються розділів IX (Адміністративно-територіальний устрій) і XI (Місцеве самоврядування), які викладені в новій редакції. Пропонуються також деякі зміни в розділі IV (Верховна Рада), V (Президент України), VI (Кабінет Міністрів. Інші органи виконавчої влади), а саме:

1. У статті 132 (розділ IX) закріплюються принципи децентралізації у здійсненні державної влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

2. У статті 133 (розділ IX) чітко визначено трирівневу систему адміністративно-територіального устрою – три види адміністративно-територіальних одиниць: регіони, райони, громади (було: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села). Також є визначення громади (громадою є утворена в порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пункти (село, селище, місто), а також прилегли до них території).

3. Стаття 140 (розділ XI) викладена в новій редакції. В ній передбачено утворення виконавчих органів влади районними та обласними радами і закріплено принцип субсидіарності при розмежуванні повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів.

4. В статті 141 (розділ XI) визначається порядок формування рад відповідного рівня. Пропонується обмежити строк повноважень рад та їх голів п'ятьма роками.

5. У цій статті також визначено порядок формування виконавчих органів місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях: "Голови районної та обласної рад обираються відповідними радами та очолюють виконавчий комітет ради. Районна та обласна рада за поданням обраного голови формує склад виконавчого комітету ради".

6. Стаття 142 (розділ XI) визначає матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування. Тут закріплене право місцевого самоврядування на частку загальнонаціональних податків.

Принциповим є момент чіткої фіксації норми, що "обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самовря-

дування відповідає повноваженням, передбаченим Конституцією та законами".

Також закріплено, що "витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою".

7. У статті 143 (розділ XI) визначено розмежування власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. При цьому пропонується не деталізувати в Конституції повноваження, залишивши визначення вичерпного їх переліку на рівні відповідного Закону. Зафіксовано, що "держава фінансує здійснення цих (делегованих) повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності".

8. З попередньої статті вилучено, що "органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади". Тепер органи місцевого самоврядування відповідальні тільки перед законом (стаття 144 – "Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції і законам України в порядку і строки, визначені законом, зупиняються головами відповідних державних представництв з одночасним зверненням до суду").

9. Новою у змінах до Конституції є пропозиція створення місцевих державних представництв. У статті 118 (розділ VI) зазначено: "Виконавчу владу в областях і районах, місті Києві та у Севастополі здійснюють голови державних представництв" (фактично префекти).

У цій статті також пропонується визначити наступний порядок призначення та звільнення голів державних представництв: "Голови державних представництв призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України в порядку, визначеному законом".

Оскільки основною їх функцією є нагляд за дотриманням закону в регіонах, логічним є їхня підзвітність Президентові як гаранту Конституції. Натомість для забезпечення балансу влад передбачена відповідальність та підконтрольність голів державних представництв Кабінету Міністрів України. У той же час дане питання є теж дискусійним, і остаточне рішення залежить від того, як визначаться законодавці щодо розподілу функцій в трикутнику Верховна Рада – Кабінет Міністрів – Президент. Допустимим є наділення правом призначення і звільнення голів як Кабінету Міністрів, так і Президента.

10. У статті 119 (розділ VI) визначені повноваження голів районних та обласних державних представництв. Всього передбачено чотири сфери повноважень, серед яких – нагляд за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України, координація роботи територіальних і центральних органів виконавчої влади та координація роботи усіх органів влади на місцях в умовах надзвичайного та воєнного стану.

Передбачено (знову ж таки з метою забезпечення балансу влад), що "рішення голів державних представництв, що суперечать Конституції та законам України, можуть бути відповідно до закону скасовані Кабінетом Міністрів України".

11. При цьому з розділу VI (а також інших статей) вилучено поняття місцевих державних адміністрацій, які пропонується ліквідувати.

12. Відповідно деякі зміни також пропонуються до розділів IV (Верховна Рада) і V (Президент України). Принциповим є вилучення з повноважень Верховної Ради (стаття 85, розділ IV) тих, які не є політичними і

мають бути віднесені до повноважень відповідних органів виконавчої влади:

- "призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування". Натомість зафіксовано, що призначення місцевих виборів має відбуватись автоматично при виникненні правових підстав – питання не носить політичного характеру (стаття 141, розділ XI);

- "утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів" – це теж не політичне питання і за своєю природою воно має бути віднесене до повноважень Кабінету Міністрів (стаття 116, пункт. 2.1).

Прийняття відповідних змін до Конституції забезпечить правову основу для схвалення низки законодавчих актів, необхідних для реалізації реформи місцевого самоврядування. Серед законопроектів, які вже готуються – нова редакція закону про місцеве самоврядування, закон про місцеві державні представництва, зміни до бюджетного кодексу, зміни до низки законодавчих актів, які визначають розподіл повноважень між виконавчими органами влади і органами місцевого самоврядування, а також їх розподіл між органами місцевого самоврядування різного рівня.

Окрім того, 28 грудня 2014 року у першому читанні в цілому Верховною Радою України прийнято проект Закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України" (щодо реформи міжбюджетних відносин).

Законопроект був підготовлений Міністерством фінансів України на виконання проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2015 рік, схвалених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 квітня 2014 року № 385-р та абзацу другого пункту 1 Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 року № 591-р.

Необхідність прийняття акта зумовлена потребою удосконалення бюджетного законодавства в рамках проведення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади. В її основі – децентралізація влади і суттєве розширення повноважень територіальних громад, що передбачає перерозподіл завдань, повноважень і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування.

У ході підготовки проекту Закону були досліджені позитивні здобутки бюджетних реформ в зарубіжних країнах, зокрема Польщі та Німеччині, щодо фінансового забезпечення соціально-культурної сфери, побудови трансферної політики, організації міжбюджетних відносин та механізмів бюджетного вирівнювання і на їх основі розроблено нову модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин.

Проектом Закону пропонується врегулювати бюджетні правовідносини, пов'язані з впровадженням нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, удосконаленням казначейського обслуговування бюджетних коштів, посиленням відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів, функціонуванням бюджетної системи України в особливий період.

Законопроектом передбачено:

1. Підвищення бюджетної та фінансової самостійності місцевих бюджетів.

2. Стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прями

міжбюджетні відносини з державними бюджетом, наділення таких громад повноваженнями, рівнозначними повноваженням міст обласного значення, позбавлення права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися.

3. Розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів шляхом:

- передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг (крім 50 % адміністративного збору за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців), державного мита;

- збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35 до 80 %;

- закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел – податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами (бюджети міст обласного значення, районів – 60 %, обласні бюджети – 15 %, бюджет м. Києва – 40 %) та податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (обласні бюджети – 10 %);

- запровадження з 2015 року збору з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою в діапазоні від 2 % до 5 % вартості реалізованого товару замість збору за виноградарство, садівництво та хмелярство, який надходитиме до місцевих бюджетів;

- розширення з 2015 року бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна.

4. Децентралізацію видаткових повноважень у соціально-культурній сфері та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності.

З державного на регіональний та місцевий рівень передаються окремі заходи та заклади в освітній і медичній та культурній сферах; підтримка місцевих рад фізкультурно-спортивних товариств та їх спортивних баз тощо.

5. Запровадження нових видів трансфертів (базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація).

Базова дотація матиме компенсаторний характер та забезпечуватиме вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за закріпленими доходами (податком на доходи фізичних осіб, податком на прибуток).

Визначено механізм розподілу та використання нових субвенцій у розрізі адміністративно-територіальних одиниць.

6. Встановлення нової системи вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб) – залежно від рівня надходжень на одного жителя. Решта платежів вирівнюванню не підлягають і залишаються в повному розпорядженні місцевих бюджетів. Зазначене сприятиме забезпеченню місцевих бюджетів достатніми надходженнями та стимулюватиме місцеві органи влади до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування.

Показники доходів столичного бюджету не враховуються під час здійснення фіскального вирівнювання, обсяг коштів, що перевищує середній показник надходжень по податках на одного жителя по Україні, не вилучається і може бути спрямований на фінансування видатків для виконання м. Києвом функцій столиці відповідно до Закону України від 15 січня 1999 року № 401-ХІV "Про столицю України – місто-герой Київ".

7. Посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у освітній та медичній галузях шляхом визначення їх головними розпорядниками коштів відповідних субвенцій.

8. Надання права самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ.

9. Спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій.

10. Зміни у розмежуванні зарахування коштів екологічного податку (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів), із передбаченням зарахування до державного бюджету 20 % надходжень, а до місцевих бюджетів – 80 %, у тому числі до обласних бюджетів – 55 %, сільських, селищних, міських бюджетів – 25 % та бюджету міста Києва – 80 %.

Значне збільшення ресурсу обласних бюджетів дасть змогу забезпечити фінансування видатків, пов'язаних з фінансуванням державних ветеринарних лікарень та ветеринарних лабораторій, якими забезпечується епізоотичне благополуччя відповідних територій шляхом проведення лікувальних, лабораторно-діагностичних, профілактичних робіт, контролю за якістю продуктів харчування тощо.

Також передбачено законодавче регулювання інших питань бюджетних відносин, зокрема:

1) визначено порядок казначейського обслуговування в особливий період;

2) посилено відповідальність головних розпорядників бюджетних коштів в частині формування паспортів бюджетних програм та запровадження форми внутрішньогосподарського (управлінського) обліку для збору інформації, необхідної для підтвердження результативних показників бюджетних програм;

3) передбачено норму стосовно формування місцевими органами влади обсягу бюджету розвитку (не менше 10 % обсягу загального фонду власних доходів місцевих бюджетів);

4) доповнено перелік захищених видатків, видатками на заходи, пов'язані з обороноздатністю держави, що здійснюються за рахунок коштів резервного фонду бюджету;

5) врегульовано бюджетні відносини в особливий період.

За попередніми розрахунками ріст ресурсу місцевих бюджетів у 2015 році складе більше 30,0 млрд гривень. Оскільки система забезпечує автономність прийняття місцевих бюджетів і децентралізацію, то у майбутньому такі зміни дадуть синергетичний ефект і доходи місцевих бюджетів зростуть у два-три рази. Таким чином у розпорядженні органів місцевого самоврядування буде ресурс для вирішення питань розвитку громад.

Головні завдання нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин та шляхи їх реалізації, на основі яких сформовано проекту Закону, обговорювалися у рамках роботи Робочої групи з питань децентралізації фінансів та зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування та роботи Х Українського муніципального форуму у м. Одеса.

Прийняття проекту Закону дасть змогу реалізувати політику децентралізації повноважень та фінансів; зміцнити матеріальну та фінансову основи місцевого самоврядування; надати місцевим бюджетам бюджетну та фінансову самостійність; встановити новий механізм бюджетного вирівнювання; зацікавити громади до об'єднання та формування спроможних територіальних громад; спростити процедуру надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансо-

вих організацій; посилити відповідальність галузевих міністерств за реалізацію державної політики у відповідній галузі та ефективність використання бюджетних коштів; удосконалити казначейське обслуговування бюджетних коштів та надати можливість місцевим бюджетам для переходу на банківську форму обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ; врегулювати бюджетні відносини в особливий період.

Реформування місцевого самоврядування означає створення реальної організаційної та фінансової спроможності територіальних громад, а це вимагає трансформації базового рівня системи адміністративно-територіального устрою. На меті формування суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, яка мала б необхідні правові, фінансові та інші ресурсні можливості.

Створивши належні умови, надавши необхідні повноваження і забезпечивши ресурс для їх виконання, саме на рівні громади можливо організувати якісне і прозоре надання більшості адміністративних послуг. Втілюючи таким чином принцип "доброго врядування", забезпечення комфортних і безпечних умов проживання громадян, їх повноцінної участі в процесах управління.

Традиційно в науці про управління прийнято стверджувати, що ефективність функціонування управлінських структур залежить від поєднання багатьох чинників, однак основними є організаційні та економічні. Починаючи з 60-х років XX ст., у західній політичній науці розглядають зв'язок між ефективністю управління, що здійснюється органами влади, та рівнем демократії, який оцінюють, насамперед, за рівнем залучення громадян до управління. Такий підхід сприяв появі концепції врядування (governance), яка набула надзвичайного поширення.

Під терміном "врядування" розуміють процес розпорядження владою відповідними публічними інститутами, до якого реально можуть залучитися зацікавлені суспільні групи, громадяни.

Слово "врядування" (governance) з'явилося вперше в 1937 р. у статті американського економіста Рональда Коуза "The nature of the firm". У випадку комерційної діяльності або неурядових організацій, врядування пов'язане з менеджментом, узгодженням політик, процесів і правом прийняття рішень у сфері своєї компетенції [39]. Як політичне поняття воно використовується і трактується науковцями з політичної науки та державного управління з початку 70-х рр. XX ст. Світовий банк визначає поняття "врядування" в такий спосіб – здійснення політичної влади та використання інституційних ресурсів для вирішення проблем та справ суспільства [56].

Технократичне за своєю природою поняття "врядування", що виникло у сфері бізнесу під тиском міжнародного фінансового співтовариства, зокрема, Світового банку, починає на початку 1980-х рр. перетворюватися на "інструмент державного управління". Така особлива увага, що приділяється концепції, заснована на постулаті, відповідно до якого "good governance" (добре або ефективне врядування) відіграє визначальну роль у створенні сприятливого середовища для міцного й справедливого соціально-економічного розвитку.

Врядування ("governance") – більш широке поняття порівняно з "administration" і "management". Це поняття відпочатково наповнено демократичним змістом ("демократичне врядування", "нове врядування", "досконале врядування", "добре врядування", "належне врядування", "етичне та прозоре врядування", "ефективне врядування", "мережне врядування"), звідси "good governance" – управління, яке відповідає вимогам відкритого, демократичного і справедливого суспільства та регулює "взаємовідносини між офіційними інституціями (державна влада) та недержавними колами (бізнес, громадськість)" [3].

Також поняттю "good governance" надають ознаки результативного та ефективного управління.

На теоретичному рівні "good governance" є середовищем співпраці багатьох сторін-стейкхолдерів проблем. На практичному рівні воно виявляється як комплекс "безпосередніх партнерських взаємовідносин громади, публічної влади, суб'єктів публічного та приватного секторів у процесі планування та управління спільними справами території".

Безверхнюк Т. М. так визначає "good governance" – це "механізм забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, спосіб реалізації публічної влади, завдяки якому досягаються:

- 1) відповідність публічної політики потребам суспільного розвитку;
- 2) реальна участь громадян у виробленні та реалізації публічної політики;
- 3) об'єднання потенціалу всіх трьох секторів (влада, бізнес, громадськість);
- 4) постійний контроль різних сегментів суспільства за публічною владою" [3].

Добре врядування ("good governance"), тобто процес управління, що здійснюється органами влади, однак в якому беруть участь зацікавлені організаційні структури громадянського суспільства, представники бізнесу, вважається необхідним елементом демократичного політичного режиму. Процес розпорядження владою на локальному/регіональному рівні управління згідно із загальною концепцією врядування має назву, відповідно, місцеве чи регіональне врядування.

Концепція доброго врядування ("good governance") пов'язана з питанням про те, яким чином суспільство може себе zorganizувати для того, аби гарантувати рівність можливостей та соціальну й економічну справедливість для всіх громадян. Добре врядування є цінністю саме по собі, й водночас є ключовим засобом досягнення Цілей тисячоліття (Millennium Development Goals) [24].

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".

Концепція доброго врядування також визначає рамки ефективності і результативності але останнім часом витісняє популярну раніше концепцію "нового публічного менеджменту" з її однобічною орієнтацією на ефективність; вона наповнює концепцію державного управління гуманітарною та соціальною складовою; формує новий підхід до розуміння доброго врядування, яке має тепер відповідати не лише вимогам ефективності, але й бути відкритим, доступним, підзвітним і підконтрольним, а отже – чутливим до вимог громадян, їхніх потреб і запитів. За концепцією ООН добре врядування має дев'ять основних характеристик. Ними є участь, орієнтація на консенсус, відповідальність (підзвітність), прозорість, належне реагування, ефективність та результативність, рівність та врахування інтересів і відповідність принципу верховенства права [56]. Воно засвідчує, що корупція є мінімізованою, погляди меншості враховано та голоси найбільш незахищених верств суспільства

почуто при прийнятті рішень. Воно також є відповідним до існуючих та майбутніх потреб суспільства. До того ж у рамках концепту доброго місцевого врядування пропонується розрізняти поняття місцевого врядування та місцевого управління. "Поки добре місцеве врядування опікується політикою участі у прийнятті рішень та прозорості процесу їх прийняття, місцеве управління займається імплементацією вже прийнятих рішень [4]".

1. Участь: всі чоловіки та жінки повинні мати право голосу при прийнятті рішень безпосередньо або через легітимно представлені посередницькі структури, що представляють їхні інтереси. Місцева демократія та децентралізація є необхідною умовою для участі. Участь чоловіків та жінок є ключовим наріжним каменем доброго урядування. Вона може бути як прямою, так і опосередкованою через легітимізовані посередницькі інституції та представників. Важливо підкреслити, що представницька демократія не обов'язково означає врахування потреб найбільш вразливих верств суспільства під час прийняття рішень. Участь має бути інформованою та організованою. Це означає свободу об'єднань та вираження поглядів з однієї сторони та організоване громадянське суспільство з іншої сторони.

2. Верховенство права: правові рамки мають бути чіткими, безособовими та забезпечені владними повноваженнями, особливо ті що стосуються прав людини. Добре врядування вимагає справедливих правових рамок, які створені неупереджено. Воно також вимагає повного захисту прав людини, в тому числі прав меншин. Неупереджене застосування законів вимагає незалежного правосуддя та неупередженої та не корумпованої поліції.

3. Стратегічне бачення. Лідери і громадськість повинні виробляти широкі та довгострокові перспективи щодо доброго врядування, людського розвитку та розвитку території.

4. 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. Прозорість означає, що рішення приймають та їхнє введення в дію відбувається відповідно до процедур, передбачених законом та інструкціями (законодавством). Це також означає, що інформація є у наявності та є вільно доступною для тих, кого може стосуватись це рішення, чи його введення в дію, а також, що інформація надається у достатній кількості, у зрозумілій формі, а також через засоби масової інформації.

5. Належне реагування. Добре урядування вимагає, щоб всі інституції та процедури намагались задовольнити всіх бажаючих у розумний проміжок часу.

6. Орієнтація на консенсус: різні інтереси узгоджуються з метою досягнення широкого консенсусу, поєднуючи найкраще в інтересі кожної групи, в політиці та процедурі. У певному суспільстві є декілька суб'єктів (акторів) та відповідна кількість точок зору. Добре урядування вимагає медіації різних інтересів в суспільстві з метою досягнення загального консенсусу щодо найкращого інтересу всієї спільноти, та засобів його досягнення. Це також вимагає загальної (широкої) та довготривалої перспективи щодо потреб тривалого (стабільного) людського розвитку та засобів, як можна досягти цих потреб. Це може реалізуватись виключно на основі розуміння історичних, культурних та соціальних контекстів певного суспільства чи спільноти.

7. Рівність та врахування інтересів: всі чоловіки та жінки мають можливості до покращення та забезпечення власного існування. Добробут суспільства залежить від забезпечення відчуття врахування інтересів кожного члена суспільства у ньому. Також має бути забезпечено відчуття не відірваності від основної маси суспільства.

Це вимагає аби всі групи, в тому числі найбільш незахищені, мали можливість вдосконалювати та підтримувати свій добробут.

8. Ефективність та результативність: процес, в якому інституції продукують результати, які відповідають потребам при найкращому використанні ресурсів. Добре врядування означає, що всі процедури та інституції створюють результат, що задовольняє потреби суспільства, раціонально використовуючи надані ресурси. Концепція ефективності в контексті доброго врядування також включає тривале (стабільне) використання природних ресурсів та захист навколишнього природного середовища.

9. Відповідальність (підзвітність): інституції та процеси намагаються служити усім зацікавленим сторонам, а також керівники, приватний сектор та організації громадянського суспільства підзвітні громадськості, так само як інституціональним зацікавленим сторонам процесу. Відповідальність (підзвітність) є ключовою умовою доброго врядування. Не лише урядові інституції, а й приватний сектор і організації громадянського суспільства мають бути відповідальними (підзвітними) громадськості та їх інституціалізованим представництвом. Хто є відповідальним (підзвітним) перед ким (кому) залежить від того, які рішення або дії здійснюються, є вони внутрішніми чи зовнішніми, і чи стосуються вони організацій чи інституцій. Загалом, організація або інституція є відповідальною (підзвітною) перед тими (тим), кого стосуються рішення чи дії. Відповідальність (підзвітність) не може бути впроваджено без прозорості та забезпечення верховенства права [52].

Добре місцеве врядування забезпечує рамки, 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 привернути увагу до сталого розвитку, що є основним завданням для імплементації доброго місцевого врядування.

Сталий розвиток є чітко пов'язаним з імплементацією концепції доброго місцевого врядування. Головний фактор, який може загрожувати сталому розвитку – слабкі інституції, які 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 бути активно включеними в процес прийняття рішень 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'явилося у Звіті Брандландської Комісії ("Brundtland Commission", англ.) 1987 року: "Розвиток, це задоволення потреб сучасності без компромісів щодо спроможності майбутнього покоління задовольнити власні потреби [4]".

Концепція сталості/сталого розвитку була центральною у розвитку підходу дбайливого ставлення до навколишнього середовища. В подальшому цю ідею на Світо-

вій Конференції щодо навколишнього середовища в Ріо-де-Жанейро в 1992 році було в практичному плані розвинуто 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 неприйнятним.

Концепція доброго врядування враховує суспільний контекст у реформуванні публічної адміністрації, а саме у сфері доведення до універсальних стандартів, таких, як професіоналізм, політична нейтральність, порядність, уникання конфліктів інтересів. Відправною точкою у цьому випадку є думка, що сфери громадської адміністрації і бізнесу принципово між собою відрізняються, тому цей спосіб їх організації і функціонування повинен бути іншим. Саме поняття "добре врядування" охоплює демократичну і ефективну систему керування, успішно діючі громадські інституції, відповідну якість публічних послуг та вміння пристосуватися до нових суспільних потреб. Добре врядування вимагає довіри суспільства до влади, передбачаючи принципи прозорості, особистої порядності, високих етичних стандартів, дотримання закону, відповідальності, доступу і солідарності з громадянами.

Щоб зберегти своє нормальне функціонування, місцеве самоврядування постійно має пристосовуватися до умов, що змінюються, постійно підтверджувати цілі. Добре надання громадських послуг вимагає децентралізації влади, використання ринкових механізмів, включення неурядових організацій в процес планування і надання громадських послуг та вивчення та реалізації передового зарубіжного досвіду.

Сьогодні у всьому світі одним з головних питань самоврядування стає наближення управління безпосередньо до кожної людини. Тобто забезпечення переходу від стосунків за принципом "керівник – громадянин" до системи "постачальник послуг – клієнт".

Рада Європи – головний арбітр європейського співтовариства з питань захисту прав та свобод людини вважає, що такий перехід та реальна демократія неможливі без вільного доступу населення до питань стосовно функціонування системи місцевого самоврядування та знання своїх прав та можливостей щодо участі у цьому процесі. Таким чином, держави-члени повинні підтримувати та розвивати ефективні, прозорі та відповідальні демократичні інститути, які відповідають потребам та очікуванням всіх.

Це спонукає в свою чергу до ґрунтовного вдосконалення систем управління, докорінного змінення менталітету громадян, ефективного впровадження інструментів партисипативної демократії. Потрібен перехід громадян від відчуття підлеглості та керованості до розуміння себе активними учасниками та рушійною силою місцевих процесів.

Загальноєвропейською тенденцією, націленою на вирішення цього питання, є перехід на місцевому і регіональному рівні від системи управління громадами до системи доброго врядування ("good governance") та ефективного надання якісних послуг.

На виконання рішень III-го Варшавського саміту голів урядів та керівників держав-членів Ради Європи було розроблено Європейську Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, що здобула підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15–16 жовтня 2007 року) та була затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 році.

Ухвалення Європейської Стратегії є надзвичайно важливим кроком у подальшому розвитку місцевої демократії, адже однією з основних передумов реформування системи місцевого самоврядування як в Україні,

так і в інших європейських країнах є спроможність місцевого самоврядування ефективно реалізовувати зростаючу кількість повноважень, що передається їм органами центральної влади з метою надання більш якісних послуг населенню.

Метою Стратегії є мобілізація і стимулювання діяльності усіх суб'єктів (центральної та місцевої влади, національних асоціацій органів місцевого самоврядування, громадських організацій, наукових установ, учбових закладів, широкого кола громадськості тощо) з метою посилення системи демократичного самоврядування, розвитку місцевої демократії, покращення менеджменту управління та якості послуг, що надаються громадянам.

Переслідуючи ці завдання, реалізація Стратегії має сприяти досягненню наступних результатів:

- 1) громадяни мають бути в центрі усіх найбільш важливих демократичних процесів у суспільстві;
- 2) органи місцевого самоврядування повинні постійно удосконалювати систему управління та надання послуг відповідно до 12-ти принципів, визначених у Європейській Стратегії;
- 3) органи центральної влади мають забезпечити створення і підтримку інституційних передумов для розвитку місцевої демократії та вдосконалення системи місцевого самоврядування у відповідності до Європейської Хартії місцевого самоврядування та інших правових інструментів Європейських інституцій у галузі місцевого та регіонального розвитку [52].

Враховуючи напрацювання з питань економічної співпраці та розвитку ООН та Світового Банку, а також досвід Ради Європи у сфері демократії, прав людини та верховенства права, у Стратегії пропонується 12 принципів доброго врядування:

1. Чесне проведення виборів, представництво та участь, щоб забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у вирішенні місцевих справ.
2. Чутливість – для відповідного реагування органів місцевої влади на законні очікування та потреби громадян.
3. Ефективність і результативність і, при цьому, найбільш раціональне використання ресурсів.
4. Відкритість і прозорість, щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння щодо ведення суспільних справ.
5. Верховенство права, з метою забезпечення справедливості та політичної нейтральності місцевої влади у своїй діяльності.
6. Етична поведінка – для переваги суспільних інтересів над приватними.
7. Компетентність та спроможність, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки.
8. Інновації та відкритість до змін – для здобуття користі від нових рішень і кращих практик.
9. Надійний фінансовий менеджмент, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання публічних фінансів та інших матеріальних коштів.
10. Сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь у збереженні національної (місцевої) спадщини.
11. Права людини, культурна різноманітність та соціальне згуртування, з метою забезпечення захищеності та поваги до усіх громадян.
12. Підзвітність – для відповідальності посадових осіб місцевої влади за свої дії [52].

Водночас Стратегією запропоновані наступні компоненти у якості критеріїв оцінки структур і процесів управління у напрямку реалізації концепції доброго врядування:

- 1) рівень гласності процесу прийняття рішень: структури і основні учасники процесу управління повинні працювати відкрито і роз'яснювати, яким чином

вони приймають свої рішення. Відкритість покликана зміцнити довіру між різними партнерами й процес координації в цілому;

2) рівень участі населення: ефективне управління може бути визначене як погодженість між сучасними потребами та очікуваннями громадян, короткостроковими діями окремих учасників та влади і довгостроковим плануванням. Важливо, щоб громадяни та учасники залучалися до процесу з моменту розробки політики і до стадії її здійснення, що зміцнить довіру до результатів проведеної політики. Варто заохочувати різні схеми координації і процеси залучення населення, економічного сектора та представників громадянського суспільства;

3) рівень звітності: потрібна ефективна система звітування відповідно до принципу субсидіарності. Громадяни мають отримувати від органів управління, які знаходяться на найближчому до них рівні, ясну та вичерпну інформацію щодо результатів роботи по кожному напрямку;

4) рівень ефективності і результативності в процесі прийняття рішень: мають бути запроваджені системи оцінки ефективності рішень в області політики міського розвитку та управління; рішення повинні прийматися вчасно і обґрунтовано, виходячи з довгострокової перспективи;

5) рівень погодженості в процесі розробки і здійснення політики: потрібно забезпечення узгодженості між національними інтересами, галузевими напрямками і місцевою політикою. Це вимагає активного залучення до питань погодження всіх зацікавлених сторін, а також високого рівня прозорості і звітності [52].

Висновки. Запровадження принципів доброго врядування у щоденну практику є важким завданням. Але реалізація цих принципів дозволить працювати значно продуктивніше внаслідок стандартизації та уніфікації управлінських процедур, утому числі пов'язаних з наданням послуг, а відтак упорядкування усієї внутрішньої роботи. Зрозумілості, відкритості і передбачуваності та конструктивна співпраця створюватимуть сприятливий громадський клімат. Крім того, інвестори оцінять здатність управлінської команди формулювати перспективи розвитку, прагнення до інновацій, почуття часу та його вимог. Добре врядування дозволить почуватися владу невіддільною від громади, визначивши спільні для всіх цінності та правила співпраці. Така єдина громада здатна великою мірою пом'якшити впливи зовнішніх політичних ризиків і може стати опорою у кризових ситуаціях.

Детально прописана посадова інструкція, правила поведінки та побудови стосунків як між посадовими особами, так і з зовнішніми клієнтами окреслюють можливість та правила фахового вдосконалення, містять принципи та зрозумілі умови просування службовими сходами. До того ж кожна посадова особа починає чітко бачити межі своєї компетенції та відповідальності і отримує таким чином захист від ризиків, пов'язаними з корупційними діями.

Витривалість і наполегливість у здійсненні принципів доброго врядування призведуть до встановлення реальних (на відміну від декларованих) зв'язків між органами місцевого самоврядування та громадою, створення позитивного іміджу влади в свідомості мешканців. В результаті можна отримати зростання зацікавленості і участі мешканців в справах власної громади. Саме це відрізняє дійсне, зріле самоврядування від самоврядування "взагалі".

Список використаних джерел:

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні кол. монографія / [В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін.; за ред.: В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – 864 с. 2. Бабаєв В. М. Практика муніципального управління. – Х.: ХДМГ, 2002. – 310 с. 3. Безверхнюк Т. М.

Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: монографія / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова. – О.: ОРІДУ НАДУ, 2008. – 325 с. 4. Бейко О. В. Механізми вдосконалення управління на місцевому рівні та наблизення його до європейських стандартів [Електронний ресурс] / О. В. Бейко, Державне управління: теорія та практика. – К.: НАДУ, 2005. – № 1. – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/vknud_2014_1_8.pdf. 5. Береза А. В. Ототожнення виконавчої влади і приватного сектора новому державному управлінні / А. В. Береза // Держава і право. – 2010. – № 47. – С. 647–650. 6. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO". – К.: ТОВ "Софія". – 2012. – 128 с. 7. Борщ Г. Методи підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування з надання громадських послуг територіальній громаді / Г. Борщ, В. Кононенко, П. Овчар // Управління сучасним містом. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – № 1–12 (25–28). – С. 159–166. 8. Гончарук Н. Т. Концептуальні засади здійснення реформи публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс] / Н. Т. Гончарук // Нац. бібл. України ім. Вернадського. – Режим доступу http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu/2009_4/4.pdf. 9. Грицак І. А. Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / Ігор Андрійович Грицак. – К., 2006. – 30 с. 10. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої регіональної демократії в Україні: науково-практичний посібник / Упоряд. А. К. Гуї, О. В. Бейко, В. М. Князев; за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. – К.: "Крамар", 2003. – 400 с. 11. Європейські орієнтири місцевої і регіонального розвитку: Збірник матеріалів та документів / заг. ред. М. Пухтинського, О. Власенка. – К.: Вид-во Академії муніципального управління, 2009. – 508 с. 12. Єльчанинов Д. Б. Системологічні засади нового публічного менеджменту та належного врядування [Електронний ресурс] / Д. Б. Єльчанинов. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/docA/05.pdf>. 13. Колодій А. Ф. Поняття і концепції демократичного врядування як напрямку політичних та управлінських досліджень: матеріали наук.-практ. конф. з міжнародною участю (м. Львів, 3 квітня 2009 року). – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009. – С. 10–25. 14. Колодій А. Ф. Процес деліберативної складової демократичного врядування / А. Ф. Колодій // Демократичні стандарти врядування і публічного адміністрування: матеріали наук.-практ. конф. (м. Львів 4 квітня 2008 року). – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. – С. 106–110. 15. Корженко В. В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції Governance / В. В. Корженко, В. В. Нікітін // Державне будівництво [Електронний ресурс]. – К.: НАДУ, 2006. – № 1. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/doc/1/01.pdf>. 16. Лендєл М. О. Теорія "доброго врядування" як інструмент оцінки рівня демократичності управління в регіонах України [Електронний ресурс] / М. С. Лендєл. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/naukma/Polit/2006_57/09_lendel_mo.pdf. 17. Лозовська Л. І. Аналіз міжнародного досвіду вимірювання ефективності в державному управлінні / Л. І. Лозовська // Економіка: проблеми теорії та практики збірн. наук. праць. – Д.: ДНУ, 2010. Вип. 257: В 5 т. – Т. IV. – С. 13–18. 18. Лозовська Л. І. Аналіз напрямів та досвіду розвитку публічного адміністрування в країнах Європейського Союзу / Л. І. Лозовська // II міжнар. наук. практ. конф. "Наукове пространство Європи – 2010" (м. Пшемисл, 7 квітня 201 року). – Пшемисл: Nauka I studia, 2010. – С. 45–51. 19. Малиновський В. Сучасний стан і перспективи реформування публічної адміністрації в Україні / В. Малиновський. // Вісн. держ. служби України. – 2009. № 3. – С. 21–25. 20. Мамонова В. В. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: імплементація в Україні / В. В. Мамонова // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади матеріали наук.-практ. конф. за міжнародною участю (м. Полтава, 11 листопад 2010 року). – Полтава: ПолтНТУ, 2010. – Ч. 2. – С. 85–87. 21. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики / В. М. Мартиненко // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – № 1. – С. 16–22. 22. Молодцов О. В. Сіткова парадигма територіального розвитку: сутність і логіка впровадження: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. д. держ. упр.: 25.00.0 "Теорія та історія державного управління" / Олександр Володимирович Молодцов. К., 2010. – 13 с. 23. Мудрик Ю. С. Суперечності та виклики сучасної демократії: [Електронний ресурс] / Ю. С. Мудрик. – Режим доступу http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/GumS/2010_7/p_171_178.pdf. 24. Оцінка врядування в Україні. За матеріалами оцінювання SIGMA (Лютий 2007 р.) // Бюрократ, 2007. – № 8/9 (43/44). – С. 8. 25. Пітерс Б. Гай. Інтегроване врядування: горизонтальна та вертикальна координація / Гай Б. Пітерс // Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки: матеріали XVIII міжнародного конгресу підготовки вищих державних службовців (м. Київ, 15–17 червня 2005 року). – К. К.І.С., 2005. – С. 27–34. 26. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії: монографія; за заг. ред. д.і.н., проф. А. І. Кудряченка. – К.: НІСД, 2007. – 39 с. 27. Полюшкін С. Методологічні засади діяльності органів публічної влади процесі управління сталим розвитком мегаполіса / С. Полюшкін // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 2. – С. 45–49. 28. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс]: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. – Режим доступу <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>. 29. Про політичні партії в Україні [Електронний ресурс]: Закон України від 05 квітня 2001 року

№ 2365-III. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2365-14>. 30. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс]: Закон України від 07 червня 2001 року № 2493-III. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2493-14>. 31. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-р. – Режим доступу <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>. 32. Сергієнко Е. Формування клієнт-орієнтованої організаційної культури органах місцевого самоврядування / Е. Сергієнко // Галузь науки "Державне управління": історія, теорія, впровадження: матеріали наук.-практ. конф. з міжнародною участю (м. Київ, 28 травня 2010 року): у 2 т.; за заг. ред. Ю. Е. Ковбасюка, В. П. Трошинського, С. В. Загороднюка. – К.: НАДУ, 2010. – Т. 2. – С. 170–171. 33. Стрельцов В. Ю. Формування та розвиток концепції європейського врядування [Електронний ресурс]: Нац. бібл. України ім. Вернадського. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2009_1/doc/4/03.pdf. 34. Топалова Е. Х. Наближення вітчизняної системи врядування до європейських стандартів: регіональний рівень: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / Ельзара Халіліїна Топалова. – Одеса, 2008. – 20 с. 35. Утрехтська Декларація про належне місцеве і регіональне управління турбулентні часи: завдання щодо змін (м. Утрехт, Нідерланди, 16–17 листопада 2009 року) // Кур'єр місцевого самоврядування. – 2010. – № 1 – С. 11–14. 36. Шаров Ю. П. Європейські стандарти публічного управління: проєкція на муніципальний рівень / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко // Державне управління т місцеве самоврядування. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2010. – № 1 (4). – С. 295–304. 37. Шрьодер П. Нове публічне адміністрування або як досягнути ефективного врядування? / П. Шрьодер. – К.: Вид-во "Заповіт", 2008. – 76 с. 38. ABC samorządu terytorialnego: praca zbiorowa; pod redakcją D. Gyrskiego. Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2006. – 326 s. 39. Beate Kohler-Koch. Interdependent European Governance // Linking EU and National Governance / Ed. by Beate Kohler-Koch. – Oxford: OUP, 2003. – P. 10–12. 40. Central and Local Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States / Edited by Edward C. Page and Michael J. Goldsmith. – London: Sage Publications, 1987. – VIII, 180 p. 41. Debating Governance: Authority, Steering, and Governance / Ed. By Jo Pierre. – New York: Oxford University Press, 2000. – 264 p. 42. Global online populations [Електрон-

ний ресурс]: Internet World Status. Режим доступу: http://www.internetworldstat.com/global_internet_stats.htm. 43. Good governance in the era of global neoliberalism: conflict and depoliticalisation in Latin America, Eastern Europe, Asia, and Africa [Edited by Joll Demmers, Alex E. Fernandez Jilberto, Barbara Hogenboom]. – Routledge, 2004. – 353 p. 44. Governance in the European Union: A White Paper [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/governance/indexen.htm>. 45. Hague R. and Harrop M. Comparative Government and Politics. An Introduction: 6th Edition. – Palgrave Macmillan, 2004. – 355 p. 46. Imioizyk B. Samorzadnosc i demokracja lokalna, Konwersatorium DiP / B. Imioizyk, J. Regulski. – Warszawa. – 2007. – 225 s. 47. Local Government in the New Europe / Ed. By Bennet R. J. – London: Belhaven Press. – 1993. – 224 p. 48. Noworyl A. Bariery Lokalnego Rozwoju W Polsce / A. Noworyl // Zesz. Nauk WSAP. – Szczecin. – 2008. – Nr 1. – S. 25–29. 49. Polski model ekonomii spolecznej – rekomendacje dla rozwoju, Praca zbiorowa pod redakcją P. Fraczaka i J. J. Wygnanarskiego // Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych. – Warszawa 2008. – 310 s. 50. Ritz A. Evaluation von New Public Management / A. Ritz. – Haupt, 2003. – 570 p. 51. The size of municipalities, efficiency and citizen participation. – Local and regional authorities in Europe. – № 56. – Strasbourg: Council of Europe Press, 1995. – 230 p. 52. The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation/Strategy_Brochure_E.pdf. 53. The Worldwide Governance Indicators (WGI) project [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>. 54. Towards the self-regulating municipality: free communes and administrative modernization in Scandinavia / Edited by Harald Baldersheim and Krister Stahlberg. – Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt., USA: Dartmouth Pub. Co., 1994. – vi, 232 p. 55. What is good governance? [Електронний ресурс]: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. – Режим доступу <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>. 56. World Bank, Managing Development [Електронний ресурс]: The Governance Dimension. – Washington D. C. – 1991. – Режим доступу http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/2006/03/07/000090341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf. 57. Z teorii i praktyki gospodarki spolecznej: praca zbiorowa [pod redakcją naukowa E. Les i M. Otdak]. – Warszawa: Collegium Civitas, 2006. – Tom 1. – 277 s.

Надійшло до редакції 27.11.2014

M. M. Duras

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦІЯ ПУБЛИЧНОЇ ВЛАДИ І ВНЕДРЕННЯ ПРИНЦИПІВ ХОРОШЕГО УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ І РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ В УКРАЇНІ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В статье определены основные проблемы обеспечения эффективного функционирования местного самоуправления и децентрализации власти, а также освещены актуальные вопросы разработки и внедрения стандартов и принципов хорошего управления на местном и региональном уровнях. На основе анализа формирования и дальнейшего развития упомянутых стандартов и принципов хорошего управления доказана их универсальность и общеевропейская ценность.

Ключевые слова: реформирование; институт публичной службы; местное самоуправление; децентрализация власти; управления; региональное и местное управление; хорошее управление ("good governance"); ЕС; Совет Европы; европейские ценности; местное и региональное развитие; стандарты; принципы; европейская интеграция.

M. Duras

DECENTRALIZATION OF PUBLIC AUTHORITY AND IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES OF GOOD GOVERNANCE AT LOCAL AND REGIONAL LEVELS IN UKRAINE: CURRENT STATE AND PROSPECTS

The article defines the main problems to ensuring the effective functioning of local government and decentralization of authority, and highlights current issues of development and implementation of standards and principles of good governance at local and regional levels. On the basis of analysis of formation and further development of the above mentioned standards and principles of good governance proved their versatility and European values.

Key words: reform; institution of the public service; local government; decentralization of authority; governance; regional and local governance; good governance; EU; Council of Europe; European values; local and regional development; standards; principles; European integration.

УДК 321:005.591.6(477)

Т. І. Духаніна, начальник відділу проектного управління стратегічним плануванням та впровадження економічних реформ
Департаменту забезпечення діяльності Міністра фінансів України,
асп., НАДУ, Київ

ГОЛОВНІ НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЙНО-ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті аналізуються головні напрями модернізаційно-інноваційного розвитку державної влади в Україні; основу цього процесу автор бачить у поглибленні демократії, довіри народу до влади, оптимізації розподілу повноважень між гілками влади, впровадження державно-громадського управління на всіх рівнях політичної системи, прозорості діяльності влади.

Ключові слова: людина; суспільство; політика; влада; модернізація; виховання; культура.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Модернізація державної влади на основі інноваційного демократичного розвитку є головною передумовою виходу України з глибокої і затяжної кризи, що охопила

нині суспільство. Серед основних напрямів здійснення цього процесу вчені відзначають в першу чергу, нагальну потребу у налагодженні відносин між державними інститутами на основі реального розподілу державної влади. Можна погодитися з думкою В.Звіркової, яка

© Духаніна Т. І., 2014

вважає, що для країн стійкої демократії, де вже давно склалася система поділу влади, вона вже не є актуальною ані в теоретичному, ані в практичному аспектах, оскільки влада і так діє відповідно до цих принципів, то для країн молоді демократії, зокрема і для України, пріоритетом все ще залишається дотримання конституційних вимог її реального поділу, де кожна гілка відчуває рамки власної компетенції і не намагається підмінити одну одну чи досягати своєї мети шляхом тиску і шантажу на іншу [12, с. 43].

Формулювання цілей дослідження. Основою для вирішення даної проблеми має стати наповнення реальним змістом положень про Україну як правову державу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми. Як підкреслює О. Євтушенко, у правовій державі жоден з органів не може мати всю владу в повному обсязі. Механізм влади повинен досягати єдності на основі погоджених дій і консолідованого підходу. В структурно-організаційному плані в Україні, якщо вона прагне стати правовою державою, повинні бути чітко визначені і розподілені сфери діяльності, визначені функції і компетенції між різними державними органами, тобто все те, що і є по суті концепцією "розподілу влади". Крім того, парламент повинен мати потужні важелі тиску на виконавчу владу, яка повинна бути підконтрольною і підзвітною парламенту, діяти на основі і в межах закону. Судова влада повинна реалізовуватися незалежними від усіх інших влад судами на основі правових законів. Повинен працювати організаційно-правовий механізм їх взаємодії, взаємних стримувань і протидії з метою утримання кожною з них своїх повноважень і разом з тим забезпечення незалежності кожної гілки влади [11, с. 192].

Поруч із втіленням моделі правової держави має забезпечуватися розвиток принципів соціальної держави. Згідно з М. Бойчуком, соціальна держава, або держава загального добробуту – держава, яка прагне забезпечити кожному громадянину гідні умови існування, соціальної захищеності, а в ідеалі – приблизно однакові для всіх стартові можливості реалізації життєвих цілей, розвитку особистості; тип соціальної політики, спрямованої на підвищення якості життя всіх громадян та стримання поширення соціальних ризиків [6, с. 150].

На думку Є. Рябенко, "соціальність" держави з позиції визначення її мети полягає у репрезентації суспільного інтересу на державному рівні з урахуванням індивідуального розвитку особистості, наділеної громадянськими правами. З даного визначення можна виділити основні риси соціальної держави: конституційні гарантії забезпечення основних громадянських прав особистості; наявність багатогалузевої економіки з численними формами власності; синтез планових та ринкових механізмів регулювання виробництва; турбота з боку державної влади про забезпечення загальної зайнятості населення; доступність освіти; державна підтримка малозабезпечених верств населення; наявність дієвої системи охорони здоров'я та соціального захисту [18, с. 408].

Л. Шимченко наголошує на необхідності розбудови соціальної демократії як прийнятому в суспільстві способу вирішення соціальних питань, який передбачає стабільний і всебічний розвиток всіх членів суспільства і ґрунтується на принципі соціальної справедливості, що закріплений і гарантований Конституцією України та загальнодержавним соціально-економічним устроєм. Під принципом соціальної справедливості розуміється цілісна система взаємовідносин, базованих на взаємовизнанні прав людини, способів її життя, потреб та інтересів.

Держава в даній системі повинна відігравати роль найнятих на службу людини інститутів для збалансування функціональної системи, направленої на створення адекватних соціальних умов для вільного і всебічного розвитку людської особистості. Функціональна система повинна одноразово охоплювати взаємопов'язані між собою рівні: задоволення основних життєвих потреб людини, гарантії її невід'ємних прав і свобод та відтворення адекватних вільному і всебічному розвитку людини рівню суспільних відносин – загальнолюдських, громадянських, сімейних, класових, міжетнічних, міжрегіональних, між містом і селом, громадських тощо [22, с. 103].

У контексті розвитку принципів соціальної та правової держави важливим стає забезпечення основних прав і свобод громадян України. Як зазначає І. Сало, для реалізації ціннісних орієнтирів трансформаційних процесів потрібна модернізація політичної системи України у межах "нової республіканської парадигми". Передусім йдеться про "перезаснування" ціннісних підвалин Основного Закону. Оскільки в Конституції України найвищою цінністю проголошується не свобода людини, а власне людина, ідея свободи особи повинна стати базовою. Це визначає пріоритетом модернізації політичної системи України гарантії прав людини та основоположних свобод, що реалізуються шляхом забезпечення належної правової процедури та доступу до справедливого правосуддя [19, с. 19].

Наступним важливим напрямом модернізаційно-інноваційного розвитку державної влади в Україні стає її децентралізація. За словами О. Євтушенко, становлення системи державної влади в Україні показує, що розподіл владних повноважень між центром і територіями, який повинен був розпочатися конституційною реформою, по суті не відбувся. Такі проблеми, як надмірна централізація влади, неефективна організація влади на регіональному рівні, невідповідність місцевого самоврядування і досі залишаються. Проведення децентралізації в Україні вкрай необхідно і диктується як політичними, так і економічними причинами. По-перше децентралізація є важливим елементом розвитку демократії тому, що зміцнює демократію шляхом наближення рівня, на якому приймаються рішення до місцевого населення, а по-друге надання державних послуг покращується, тому що вони надаються органами, які краще розуміють потреби населення. Децентралізація дозволяє громадянам впливати на рішення, які приймаються на місцевому рівні. На нашу думку, децентралізація державної влади в Україні повинна відбуватися у делегуванні владних повноважень органам місцевого самоврядування, метою якої повинен стати чіткий і збалансований розподіл повноважень, ресурсів і відповідальності між центральними органами державного управління й місцевого самоврядування. Якщо це відбудеться, то інститут місцевого самоврядування стає ефективним елементом створення удосконаленого механізму стримувань і протидії між законодавчою та виконавчою гілками влади, протистояння між якими не тільки не припиняється, а в періоди передвиборчих кампаній навіть загострюється. Тому тільки децентралізація влади і всебічний розвиток місцевого самоврядування є запорукою утвердження в державі демократичних стандартів управління [10, с. 326].

Ключовими принципами децентралізації при цьому повинні стати: законодавче делегування громадам певних повноважень держави; забезпечення реалізації делегованих повноважень фінансовими і людськими ресурсами та юридичними гарантіями; нові партнерські стосунки між державою та громадами [9, с. 102].

Стратегія розвитку інституту державної влади має також включати аспекти модернізації механізмів та принципів публічного управління. Як підкреслює А. Береза, в Україні за роки незалежності система публічного управління радянського типу з властивими їй командними та адміністративними підходами так і не була реформована, що перетворило її в один з основних бар'єрів на шляху побудови сучасної держави. Водночас, модернізація публічного управління, як свідчить досвід зарубіжних країн, дає змогу вирішити наступні ключові завдання: підвищити ефективність діяльності органів виконавчої влади та зменшити затрати на їх утримання; зміцнити довіру до держави з боку населення та приватного сектору, сприяти формуванню активного громадянського суспільства шляхом збільшення можливостей участі у процесі прийняття рішень; збільшити прозорість системи державної влади, підзвітності суспільству, де кожен знає, хто за що відповідає і кому підконтрольний; сприяти економічному розвитку держави, підвищенню її конкурентоздатності на світовому ринку; протидіяти таким негативним явищам, як корупція, зловживання службовим становищем, надмірне регулювання соціально-економічних процесів; полегшити інтеграцію у наднаціональні об'єднання, зокрема Євросоюз, оскільки процеси глобалізації та універсалізації мають місце й у сфері публічного управління [2, с. 144–145].

На шляху модернізації державної влади одну з ключових ролей відіграє поширення співпраці з громадськістю. Так, В. Бех та Е. Цокур підкреслюють, що суспільство, не менш ніж політико-управлінська еліта, а реально і більше, зацікавлене у виключній ефективності політичного врядування, державно-управлінської діяльності та адміністративного управління. І відповідно має об'ґрунтовану, законну, легітимну потребу у доступі до розробки, реалізації та контролю політичних та адміністративно-управлінських рішень та дій різного рівня та значимості. Як демонструє історичний досвід, усі спроби усунути суспільство від участі у процесі врядування, монополізувавши доступ до влади та управління під різними приводами: від примарної елітарної професіоналізації сфери політики до відверто тоталітарних методів політичного управління, зазнали краху, наслідком якого стала руйнація самої держави, усунення від влади правлячої еліти та дискредитація ідеології та методів політичного управління, які були реалізовані в зазначених ситуаціях. Тож стало зрозуміло, що без реальної участі суспільства сучасна система політичного та державно-адміністративного управління ефективно та тривалий час існувати не може [3, с. 144–145].

Згідно з Б. Гаєвським та О. Гаєвською, основними принципами державного управління є розуміння загальнонаціональних інтересів, врахування специфіки сучасної ситуації, наявність загальних закономірностей формування та функціонування держави, історичні традиції, необхідність досягнення консенсусу між протилежними інтересами. Отже, основна ідея – це органічний союз між громадянським суспільством і державою, що є постійним джерелом розвитку державності взагалі, а щодо управління, цей консенсус виступає як умова досконалої державної організації, її конструктивного втручання в основні сфери суспільного життя [8, с. 523].

А. Лясота зосереджує увагу на засадничих принципах перспективної моделі взаємодії держави та громадянського суспільства, що вимагає безумовного визнання елементами цієї системи взаємної автономії, прав і обов'язків. Принципове значення в цьому має конституційний порядок, що закріплює обслуговуючу

роль держави відносно суспільства, принцип партнерства у взаємодії для реалізації прав, свобод та потреб людини; і нарешті, можливість контролю суспільства над державними інститутами влади. Такий підхід змінює суб'єктно-об'єктну роль елементів системи, створює чи ефективний механізм системи стримувань і противаг у процесі функціонування цілісної системи "держава-суспільство". Саме розвиток інституціональних форм представництва інтересів, як з боку держави так і з боку громадянського суспільства буде сприяти оптимізації функціонування цієї системи. Просування організованих інтересів виврівнює дисбаланс системи, удосконалюючи канали прямого та зворотного зв'язку, тим самим впорядковуючи відносини держави та громадянського суспільства [14, с. 578].

В свою чергу О. Рябека веде мову про впровадження системи державно-громадського управління як закономірного продукту подальшої демократизації організаційно-владних повноважень. При цьому в основу механізму державно-громадського управління має бути покладено соціальне партнерство, як найбільш ефективний спосіб організаційної взаємодії/комунікації органів державної влади і організацій громадянського суспільства, оскільки він охоплює усі напрями роботи і структурні рівні держави і суспільства [17, с. 133].

Нарешті, одним з найперспективніших напрямів модернізаційно-інноваційного розвитку державної влади в сучасних умовах стає впровадження моделі так званої "електронної держави", що пов'язано з впровадженням та поширенням інформаційно-комунікаційних технологій та відповідними змінами соціокультурного ландшафту, властивого постіндустріальному (інформаційному) суспільству.

Як зазначає С. Ніколаєв, проявом адаптації до нових викликів комунікаційних технологій є те, що держава сама починає проводити активнішу інформаційну політику. Органи влади посилюють увагу до роботи із засобами масової інформації та неурядовими установами, самі формують інформаційні нагоди та повідомлення, намагаючись подати результати своєї діяльності у вигідному для себе світлі. Невід'ємним атрибутом публічної діяльності органів влади як за кордоном, так і у нас стає підтримка власних інтернет-сайтів, на яких не тільки розміщується інформація про діяльність відповідного державного органу, але й забезпечується зворотний зв'язок з громадянами, надання ним певних інформаційних послуг. В електронну, опосередковану Інтернетом форму переходять окремі напрями взаємодії державних і недержавних суб'єктів економіки, такі як, наприклад, надання податкової звітності [16, с. 147].

Згідно з висновками, до яких приходять В. Бех та Е. Цокур, використання моделі "електронного врядування" дозволяє підвищити ефективність управлінської діяльності в кількох напрямках, і має наступні позитивні риси: по-перше – це збереження темпу прийняття та реалізації політичних та управлінських рішень. В сучасних умовах швидкість, оперативність прийняття та реалізації політичних та управлінських рішень є ключовою умовою їх ефективності. Модель "електронного врядування" дозволяє вирішувати завдання, реагувати на проблеми, узгоджувати та контролювати процес прийняття, проходження та реалізації політичних та управлінських рішень в реальному часі без втрати темпу та актуальності, а відповідно – ефективності, рішення. При цьому до управлінського процесу можуть бути залучені, як державно-управлінські інституції так і суспільство; по-друге – формується система відкритості у здійсненні політико-управлінської діяльності, що додає прийнятним

рішення як легальності, так і легітимності. До того ж суспільство теж відчуває свою причетність до процесу забезпечення ефективності суспільно-політичної діяльності і, відповідно, намагається діяти якомога краще в межах власної діяльності та компетенції; по-третє – уникнення повторення помилок та більш ефективна система контролю. Внаслідок відкритості доступу до інформації та рішень, функцію контролю можуть виконувати не лише відповідні органи та інституції, але й відбувається залучення суспільства та інших суб'єктів політико-управлінської дії до процесу оцінки, контролю та корегування політичних та адміністративно-управлінських рішень; по-четверте – подолання бюрократизації та обмеження корупції, головних проблем сучасної, та й не лише сучасної, системи політичного врядування та адміністративного управління [3, с. 202].

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням наукових результатів дослідження. Окресливши напрямки, за якими має відбуватися розвиток інституту державної влади в сучасній Україні, розглянемо *основні ресурси здійснення модернізаційно-інноваційних змін державної влади*.

В умовах розбудови демократії найважливішим для розвитку держави ресурсом є довіра населення, масова підтримка реформ, що створюють міцне соціальне підґрунтя модернізаційно-інноваційного розвитку.

Як з цього приводу відзначає А. Зоткін, навряд чи повноцінний демократичний лад можливий, якщо суспільна ієрархія перебуває у стані різкої поляризації, де переважний сегмент суспільства складають саме бідні, виключені з активних соціальних відносин люди, позбавлені надії на подальший розвиток у даному суспільстві. Брак самовизначення в межах певного суспільства і держави (а отже й інтересу щодо їх збереження та функціонування) не тільки позбавляє величезний сегмент соціуму ролі його соціальної основи, а й сам соціум і державу – елементарної стабільності та еволюційного, передбачуваного сценарію подальшого розвитку [13, с. 135].

С. Білошицький успішне функціонування ліберально-демократичного режиму, з уваги на нормативний зміст цієї ідеології, пов'язує з високим рівнем довіри громадян до інститутів політичної влади, які забезпечують представництво їх інтересів. У цьому випадку загальний рівень легітимності державного устрою зростає, що сприяє стабільному і гармонійному розвитку суспільства [5, с. 56].

Отже, перед сучасною українською державою постає проблема залучення ресурсу громадянської довіри до процесів модернізаційно-інноваційних змін. Як зазначає А. Міщенко, подолання "синдрому недовіри" визначається поєднанням багатьох чинників, найважливішими серед яких є розвиток демократичних основ суспільного життя, подолання економічної нестабільності, підвищення моральної та громадянської культури населення і відповідальність самої влади, що часто виявляється недосяжним бажанням. Таким чином, для вироблення методів подолання недовіри та появи культури довіри мають бути розроблені та впроваджені структурні стратегії, що заохочують довіру, а також використанні ресурси основних агентів – готовність і бажання таких агентів скористатися своїми можливостями [15, с. 375–376].

Окремим важливим аспектом проблеми масової підтримки державної влади є її легітимність. Згідно з О. Висоцьким, в процесі здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держава виступає суб'єктом використання технологій легітимності влади, прагнучи до внутрішньої та зовнішньої легітимності своєї влади як передумови політичної стабільності, ефективності втілення державних

рішень, зміцнення суверенітету та реалізації національних інтересів на міжнародній арені. Використання технологій легітимності обумовлено необхідністю укріплення державної влади як основи підвищення ефективності та результативності внутрішньої та зовнішньої політики держави. Саме завдяки легітимності державної влади політичні сили, що є правлячими, мають більше можливостей реалізувати свій програмний потенціал. Разом з тим, легітимність державної влади посилює легітимність правлячих політичних сил. І, навпаки, низька легітимність правлячої політичної еліти згубно впливає на легітимність державної влади. Крім того, легітимність державної влади має безпосереднє відношення до її суверенітету. Виходячи з цього, роль технологій легітимності державної влади полягає у забезпеченні державного суверенітету, розширенні владних можливостей держави у реалізації як внутрішньо-, так і зовнішньополітичних завдань, підвищенні легітимності правлячих сил, збереженні суспільно-політичної стабільності всередині країни, гарантуванні безпеки на світовій арені, побудові надійних та вигідних відносин з іншими державами [7, с. 631].

А. Міщенко для формування, підняття та підтримання довіри населення до політичної системи пропонує застосування різних засобів легітимності – технократичних, соціотехнічних, ідеологічних, психологічних. Технократичні засоби зводяться до наукового і технічного забезпечення політичного курсу (в законах, інфраструктура, податковій системі і т.д.), соціотехнічні – до пошуку найбільш безболісних шляхів вирішення завдань (наприклад, безробіття). Для легітимності влади велике значення має пропаганда цінностей, на яких тримається політика [15, с. 378].

З іншого боку, вагомим ресурсом модернізаційно-інноваційних змін державної влади є консолідована та послідовна діяльність елітних груп, зокрема еліти політичної, економічної, культурної.

Так, згідно з О. Фісуном, виникнення демократичних поліархій і занепад патримоніальних практик на Заході наприкінці XIX – початку XX ст. змогло відбутися тільки після формальної бюрократичної реорганізації держави на основі формальних правил і раціонально-легальних зв'язків громадянського типу. Але не тільки. Зрештою це був вибір колишніх патримоніальних і рентоорієнтованих еліт, для яких вигіднішим у довгостроковій перспективі виявилось прийняття рівних і прозорих механізмів відкритої конкуренції на основі єдиних і загальних для всіх правил. Звідси випливають основні дилеми найближчого майбутнього української держави. Чи стануть відкриті механізми конкурентної демократії наступним вибором українських еліт, чи вони повернуться до добре знайомої практики монопольного контролю над політичним простором і його економічними дивідендами? Чи домовляться вони про перехід до відкритої конкуренції на основі загальних правил гри (саме таким був шлях виникнення західних демократій) на основі рівного розподілу ризиків, чи вони будуть і далі грати в рулетку, де "переможець отримує все"? [20, с. 12].

На ключову роль елітних груп, що фактично визначають вектор подальшого розвитку суспільства в умовах кризи соціальних інститутів вказує й А. Зоткін. При цьому, на його думку, елітам як системоутворюючим акторам слід усвідомити власний інтерес у формуванні суспільно-державного організму, де вони прагнуть посісти вищі позиції. Цей інтерес полягатиме, передусім, у надійності й стабільності функціонування організму, позбавленого соціальних потрясінь і внутрішніх конфліктів. А це можливо лише за умови суттєвого зниження рівня поляризації соціальної ієрархії, коли мають виок-

ремитися групи, які виконуватимуть роль стабілізаційного стрижня суспільства, і сили, що легітимізують діяльність влади [13, с. 138].

Центральну роль серед цих елітних акторів належить політичній еліті. Як відзначає Л. Хорішко, політична еліта виступає активним суб'єктом модернізації, виходячи з основних функцій, які виконує в рамках політичної системи, а тому її професіоналізм та рівень політичної відповідальності обумовлюють ефективність та значимість для суспільства здійснюваних реформ. Статус суб'єкта передбачає наявність конкретних засобів та способів, що допомагають реалізувати поставлену мету. До основних засобів модернізації політичної системи, які використовує еліта можна віднести: систему права, легітимність влади, інформацію, політичну культуру. Політичні технології будуть виступати способами модернізації, що здатні видозмінюватися та вдосконалюватися в залежності від просторово-часових параметрів політичної ситуації. Серед загальних напрямів діяльності політичної еліти, що виражають суть модернізаційних перетворень можна виділити: оптимізацію державного управління та процесів прийняття політичних рішень, врахування існуючого світового досвіду вдосконалення політичних систем, а також суб'єктивних та об'єктивних факторів зумовлених національною специфікою розвитку [21, с. 352].

Проте окрім політичної еліти варто звернути увагу на інтелектуальний ресурс, носієм якого виступає культурна еліта. Зокрема, як зазначає С. Білошицький, важливим інститутом, що має сприяти оптимізації державної політики у сучасних умовах, виступає інтелектуальне співтовариство, організоване в мережу різних центрів вивчення, прогнозування та моделювання суспільних процесів (яке позначається на Заході терміном "think tank" (дослідницький центр) і перекладається у різних вітчизняних джерелах як "фабрика думки", "мозковий трест", "інтелектуальна корпорація" і т. п.) [5, с. 378].

Певну роль у здійсненні модернізаційно-інноваційних змін державної влади в Україні можуть зіграти ресурси міжнародних акторів. Так, на думку Ф. Барановського, як показує досвід ХХ століття, для успішної модернізації необхідні два чинники: внутрішня готовність суспільства, що модернізується, до глибоких політичних реформ, які обмежують владу бюрократії і встановлюють адекватні правила гри для основних політичних акторів; бажання і здатність найбільш розвинених країн світу надати даному суспільству ефективну економічну і політичну допомогу і тим самим пом'якшити наслідки реформ [1, с. 62].

Висновки. Таким чином, аналіз стану розвитку інституту державної влади в сучасній Україні свідчить про необхідність поглиблення процесів її модернізаційно-інноваційних змін. Головною детермінантою цих змін

має бути подальша демократизація суспільства, що створює підґрунтя для реалізації основних напрямів модернізації та інноваційного розвитку державної влади.

Список використаних джерел:

1. Барановський Ф. Спільність внутрішніх та євроінтеграційних потреб вдосконалення політичної системи України / Ф. Барановський // Політичний менеджмент. – 2008. – №5. – С. 57–65.
2. Береза А. В. Сучасні підходи до модернізації публічного управління / А. В. Береза // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2011. – №6. – С. 144–153.
3. Бех В. Електронне правління в контексті світових тенденцій соціального розвитку / В. Бех, Е. Цокур // Гілея: науковий вісник: Збірник наукових праць. – Вип. 75 – К., 2013. – С. 201–203.
4. Білошицький С. Криза довіри громадянськості до представницьких політичних інститутів / С. Білошицький // Політичний менеджмент. – 2009. – №2. – С. 56–66.
5. Білошицький С. В. "Мозкові центри" як фактор прийняття політичних рішень і перерозподілу державної влади в сучасних ліберальних демократіях / С. В. Білошицький // Гілея: науковий вісник: Збірник наукових праць. – Вип. 21 – К., 2009. – С. 377–385.
6. Бойчук М. А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії: Монографія. – К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2007. – 211 с.
7. Висоцький О. Ю. Держава як суб'єкт здійснення технологій легітимації політичної влади / О. Ю. Висоцький // Гілея: науковий вісник: Збірник наукових праць. – Вип. 60 – К., 2012. – С. 631–640.
8. Гаєвський Б. А. Державне управління в системі соціального управління / Б. А. Гаєвський, О. Б. Гаєвська // Гілея: науковий вісник: Збірник наукових праць. – Вип. 65 – К., 2012. – С. 523–527.
9. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: [монографія] / за ред. З. С. Варналія. – К.: НІСД, 2007. – 820 с.
10. Євтушенко О. Н. Проблеми децентралізації державної влади і місцевого самоврядування в Україні / О. Н. Євтушенко // Гілея: науковий вісник: Збірник наукових праць. – Вип. 29. – К., 2009. – С. 323–329.
11. Євтушенко О. Н. Роль принципу поділу влади у створенні ефективної моделі державного управління: іноземний досвід і українська практика / О. Н. Євтушенко // Гілея: науковий вісник: Збірник наукових праць. – Вип. 17. – К., 2008. – С. 188–195.
12. Звіркowska В. Верховна Рада України в контексті політичного реформування / В. Звіркowska // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К.: Український центр політичного менеджменту, 2009. – Вип. 18. – С. 37–47.
13. Зоткін А. Основний закон України та соціальні основи українського суспільства / А. Зоткін // Політичний менеджмент. – 2008. – №6. – С. 132–138.
14. Лясота А. Є. Специфіка взаємодії інститутів громадянського суспільства та держави в умовах трансформаційних політичних систем / А. Є. Лясота // Гілея: науковий вісник: Збірник наукових праць. – Вип. 58 – К., 2012. – С. 577–582.
15. Міщенко А. Б. Недовіра як чинник делегітимації влади: причини та механізми подолання / А. Б. Міщенко // Гілея: науковий вісник: Збірник наукових праць. – Вип. 24. – К., 2009. – С. 372–380.
16. Ніколаєв Є. Постіндустріальний процес як виклик для інституту держави / Є. М. Ніколаєв // Політичний менеджмент. – 2008. – №2. – С. 144–155.
17. Рябека О. Г. Система державно-громадського управління суспільством як продукт процесу демократизації організаційно-владних відносин / О. Г. Рябека // Нова парадигма: [журнал наукових праць]. – Вип. 94. – К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2010. – С. 124–136.
18. Рябенко Є. М. Соціальна держава: поняття і характерні ознаки / Є. М. Рябенко // Гілея: науковий вісник: Збірник наукових праць. – Вип. 30. – К., 2010. – С. 407–415.
19. Сало І. С. Еволюція політичної системи України та пріоритети її модернізації / І. С. Сало // Стратегічні пріоритети. – 2011. – №2. – С. 16–20.
20. Фісун О. А. Політичний режим України у порівняльній перспективі / О. А. Фісун // Стратегічні пріоритети. – 2008. – №1. – С. 5–12.
21. Хорішко Л. С. Політична еліта як суб'єкт модернізації політичної системи / Л. С. Хорішко // Гілея: науковий вісник: Збірник наукових праць. – Вип. 31 – К., 2010. – С. 347–353.
22. Шимченко Л. А. Демократичні трансформації та соціальні проблеми України / Нова парадигма: Журнал наукових праць. – Вип. 58. – К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2006. – С. 102–110.

Надійшла до редколегії 20.11.2014

Т. И. Духанина

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИОННО-ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ УКРАИНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

В статье осуществлен анализ основных направлений модернизационно-инновационного развития государственной власти в Украине; основа этого процесса, по мнению автора, заключается в углублении демократии, доверия народа к власти, оптимизации распределения полномочий между ветвями власти, внедрения государственно-общественного управления на всех уровнях политической системы, прозрачности деятельности власти.

Ключевые слова: человек; общество; политика; власть; модернизация; воспитание; культура.

T. Duhanina

PRIORITIES OF THE MODERNIZATION AND INNOVATION DEVELOPMENT INITIATED BY THE UKRAINIAN AUTHORITY

The article analyses the key priorities modernization and innovation development. As the basis for process, author sees in deepening of democracy, trust of public to authority, optimization of governance between power branches, implementation of public and private administration on all levels of the political system, transparency of governance activity.

Key words: human being; society; politics; power; modernization; personal development; culture.

УДК 35:088.6

Л. В. Жабенко, канд. наук з держ. управління,
Національне агентство України з питань державної служби

ШЛЯХИ ВПОРЯДКУВАННЯ МЕРЕЖІ СУБ'ЄКТІВ НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ З ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті проаналізовано мережу навчальних закладів та інших суб'єктів надання освітніх послуг державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування; запропоновано шляхи упорядкування цієї мережі; обґрунтовано необхідність запровадження реєстру суб'єктів надання освітніх послуг з професійного навчання державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування.

Ключові слова: професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; суб'єкти надання освітніх послуг; реєстр.

Постановка проблеми. Розвиток професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування значною мірою залежить від створених умов безперервного професійного навчання, ефективності функціонування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Одним із основних кроків до реформування системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є упорядкування мережі навчальних закладів, створення належних умов для розвитку конкурентного середовища на ринку надання освітніх послуг. Тому, необхідність визначення шляхів упорядкування мережі суб'єктів надання освітніх послуг з професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування визначає актуальність цієї статті.

Аналіз останніх публікацій і досліджень.

У публікаціях науковців висвітлюються різні підходи до оптимізації та упорядкування мережі навчальних закладів системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема, різні аспекти оптимізації мережі навчальних закладів розглядали П. Назимко, Л. Гогіна, О. Воронько, Ю. Іванченко [5, с. 87]. О. Молодцов, В. Кравченко [4, с. 224–225], Б. Мечинський [3, с. 141]. Проблеми удосконалення мережі навчальних закладів та їх функціонування також розглядали у своїх роботах В. Луговий, В. Князєв, В. Куценко, Г. Литвинов [1, с. 11; 2, с. 429]. Проте серед невирішених частин загальної проблеми залишаються питання визначення шляхів удосконалення мережі навчальних закладів системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Метою статті є обґрунтування необхідності запровадження реєстру суб'єктів надання освітніх послуг з професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: здійснити аналіз мережі навчальних закладів та інших суб'єктів надання освітніх послуг державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування; виявити можливі шляхи упорядкування мережі; обґрунтувати необхідність запровадження реєстру суб'єктів надання освітніх послуг з професійного навчання державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Навчальні заклади, що виконують освітньо-професійні програми підготовки, перепідготовки та професійні програми підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 564 від 07.07.2010 [8] належать до системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та по-

садових осіб місцевого самоврядування (далі – системи професійного навчання).

У розрізі виду професійного навчання, всі суб'єкти надання освітніх послуг поділяються на заклади, які здійснюють підготовку магістрів та заклади, які підвищують кваліфікацію державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (рис. 1).

Магістерська підготовка фахівців. 45 вищих навчальних закладів III-IV рівня акредитації (далі – ВНЗ) (у тому числі Національна академія державного управління при Президентові України) мають ліцензії на здійснення освітньої діяльності за освітньо-кваліфікаційним рівнем "магістр" галузі знань 1501 "Державне управління". Із них 32 ВНЗ мають право здійснювати підготовку магістрів за спеціальністю 8.15010002 "Державна служба" (ліцензійний обсяг складає 3150 осіб), 7 ВНЗ – за спеціальністю 8.15010001 "Державне управління" (ліцензійний обсяг складає 1715 осіб), 13 ВНЗ – за іншими спеціальностями галузі знань "Державне управління" (ліцензійний обсяг складає 2915 осіб). Серед них заклади як державної так і недержавної форми власності.

Підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування здійснюють ліцензовані й не ліцензовані заклади. Ліцензовані заклади мають право підвищувати кваліфікацію за професійними програмами та видавати свідоцтво державного зразка, а також за програмами тематичних семінарів, тренінгів тощо й видавати сертифікати, решта – підвищувати кваліфікацію лише за програмами тематичних семінарів, тренінгів тощо та видавати сертифікати.

На сьогодні ліцензовані за напрямом 1501 "Державне управління" – підвищення кваліфікації 27 Центрів підвищення кваліфікації, 13 ВНЗ та 13 галузевих закладів післядипломної освіти (далі – ГЗПО).

Окрім того є різні організації, установи, фонди, які надають освітні послуги державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування, серед них: Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні (до 2010 року при Фонді функціонував Центр ділового співробітництва, який співпрацював на контрактній основі безпосередньо з органами місцевого самоврядування); органи місцевого самоврядування (здійснюються навчання за двома напрямками: навчання депутатів та навчання на робочому місці працівників органів місцевого самоврядування); "Асоціація міст України" (проводяться навчальні, інформаційні, методичні семінари, конференції, а також "круглі столи"); інші суб'єкти надання освітніх послуг.

Але діяльність таких організацій, фондів і установ є епізодичною, несистемною й не має істотного впливу на ситуацію у системі професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

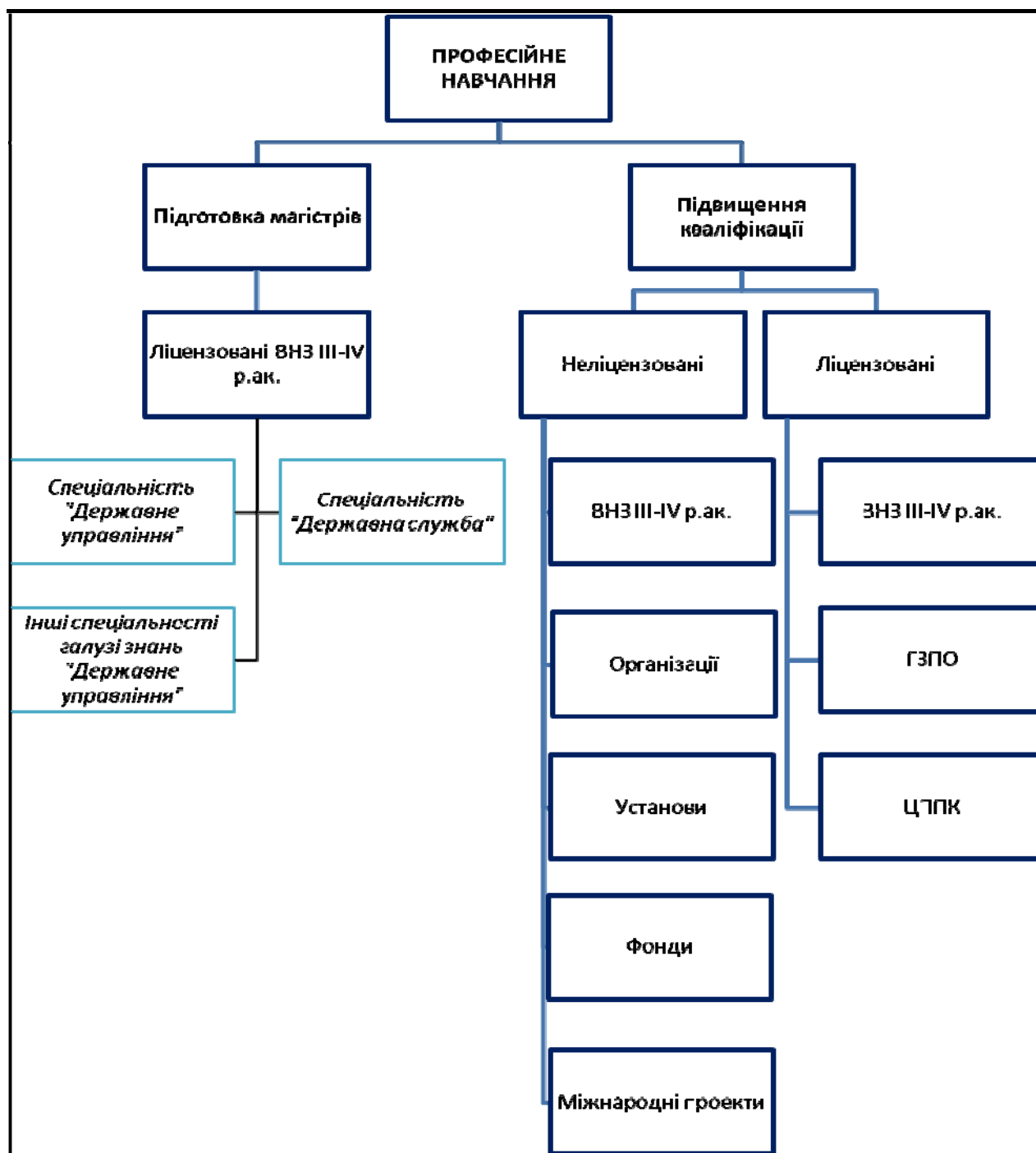


Рис. 1. Мережа суб'єктів надання освітніх послуг з професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування

Досить часто працівникам органів влади пропонуються різноманітні програми навчання, які розробляються та реалізуються у рамках проектів міжнародних і вітчизняних донорів (наприклад GIZ – Програма Федерального міністерства економіки та технологій із підготовки управлінських кадрів, Програма Розвитку ООН, Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні" DESPRO, Фонд Ганнса Зайделя в Україні тощо). Особливістю діяльності таких проектів у сфері підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є те, що після завершення донорської підтримки, програми, розроблені у рамках проекту, не отримують власника й перестають існувати. Через це великий масив нових практичних знань втрачається.

Контроль з боку держави за діяльністю ліцензованих навчальних закладів здійснюється шляхом надання Міністерством освіти і науки України ліцензій та сертифікатів про акредитацію [9]. Крім МОН України контрольні (наглядові) функції здійснюють: Нацдержслужба України, що у межах своїх повноважень бере участь у здійсненні контролю за якістю навчання, координує професійне навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [6; 11]; Мінекономрозвитку України, що здійснює моніторинг та державну реєстрацію проектів (програм) міжнародної технічної допомоги [10]; Державна інспекція навчальних закладів України – державний нагляд (контроль) за діяльністю навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування і форм власності покладено [7].

Таким чином, під контролем (наглядом) держави знаходиться діяльність ліцензованих навчальних закладів, проектів (програм) міжнародної технічної допомоги, які передбачають підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації державних службовців України. Поза увагою держави залишається діяльність інших суб'єктів надання освітніх послуг, які не потребують ліцензування й акредитації, державної реєстрації. Враховуючи, що послуги надаються особам, на яких покладається безпосереднє виконання функцій держави, то ці суб'єкти надання освітніх послуг також повинні бути під наглядом держави.

Отже, окрім навчальних закладів, що виконують освітньо-професійні програми підготовки, перепідготовки та професійні програми підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, до системи професійного навчання належать установи, організації, фонди, що надають освітні послуги державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування. Постає необхідність упорядкування мережі системи професійного навчання та запровадження державного нагляду за діяльністю всіх зазначених суб'єктів надання освітніх послуг. Можливі три шляхи вирішення проблеми: *status quo*, заборона, загальнонаціональний реєстр.

"Status quo" – передбачається, що проблема вирішиться сама собою, Нацдержслужба України не приймає ніяких кардинальних рішень, здійснює і надалі контроль за виконанням лише державного замовлення.

"Заборона" – передбачається, що Нацдержслужба України заборонить надавати освітні послуги тим навчальним закладам, установам, організаціям та іншим без відповідної ліцензії. Кадровим службам органів влади буде рекомендовано враховувати проходження навчання лише у ліцензованих навчальних закладах. Нацдержслужба України спільно з МОН України мають визначити особливості проходження процедури ліцензування послуг з післядипломного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

"Загальнонаціональний реєстр" – передбачається запровадження національного реєстру суб'єктів надання освітніх послуг з професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (далі – Реєстр). Реєстр – документ, до якого реєструючим органом вносяться відомості про суб'єкти надання освітніх послуг із професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, форма якого затверджується зазначеним органом.

Запропонований Реєстр може складатися із двох розділів "Підготовка магістрів" та "Підвищення кваліфікації". У свою чергу розділ "Підвищення кваліфікації" містить підрозділи "Ліцензовані навчальні заклади", "Проекти (програми) міжнародної технічної допомоги", "Інші суб'єкти надання освітніх послуг".

Основним критерієм відбору для внесення відомостей до розділу "Підготовка магістрів" є наявність ліцензії й сертифіката про акредитацію у галузі знань 1501 "Державне управління"; до підрозділу "Ліцензовані навчальні заклади" – наявність ліцензії за напрямом 1501 "Державне управління" – підвищення кваліфікації; до підрозділу "Проекти (програми) міжнародної технічної допомоги" – наявність реєстраційної картки проекту (програми). Для внесення відомостей до підрозділу "Інші суб'єкти надання освітніх послуг" необхідно подати інформацію: назва суб'єкту, інформація про керівництво (ПІБ, посада), форми та програми навчання, термін навчання, цільова аудиторія, інформація про викладачів (ПІБ, основне місце роботи, науковий ступінь (за

наявності), контактна інформація (сайт/інтернет сторінка, електронна адреса, контактний телефон).

Нацдержслужба України яку визначено відповідальною за організацію та координацію професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [6] має забезпечити ведення національного реєстру суб'єктів надання освітніх послуг з професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Запровадження Реєстру сприятиме упорядкуванню інформації про заклади, установи, організації, які здійснюють професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; а також забезпечить державний нагляд за діяльністю суб'єктів надання освітніх послуг з професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Систематизація інформації про суб'єкти надання освітніх послуг дасть змогу державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування визначати де можна пройти професійне навчання, враховуючи свої освітні потреби та документи про освіту, які отримують після навчання.

Серед запропонованих варіантів, на нашу думку, найбільш оптимальним вважаємо варіант "Загальнонаціональний реєстр".

Висновки. На сьогодні існує мережа навчальних закладів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Але освітні послуги надають не лише навчальні заклади а й інші суб'єкти, діяльність яких не потребує ліцензування чи акредитації. Найоптимальнішим шляхом упорядкування мережі суб'єктів надання освітніх послуг з професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є запровадження національного реєстру суб'єктів надання освітніх послуг з професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Одним із перспективних і практично спрямованих напрямів подальшого дослідження проблеми може бути розробка механізмів фінансування з державного бюджету суб'єктів надання освітніх послуг з професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування незалежно від форми власності.

Список використаних джерел:

1. Луговий В. Проблеми та пріоритети удосконалення добору, розстановки й підготовки кадрів державних управлінь в Україні / В. Луговий, В. Князев, В. Куценко, Г. Литвинов // Вісник УАДУ. – 2001. – № 4. – С. 5–19.
2. Луговий В. Роль і місце держави в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування / В. Луговий // Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки : зб. матеріал. та док. / за заг. ред. М. Пухтинського, О. Власенка. – К. : Атака, 2007. – С. 426–432.
3. Мечинський Б. Основні принципи формування системи підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування в Україні / Б. Мечинський // Управління сучасним містом. – 2001. – № 1–3(1). – С. 140–143.
4. Молодцов О. Компетентність депутатів місцевих рад як ресурс місцевого та регіонального розвитку / О. Молодцов // Управління сучасним містом. – 2004. – № 3/7–9 (15). – С. 223–229.
5. Назимко П. Деякі аспекти історичного досвіду підготовки кадрів управління в Україні в контексті вдосконалення професійного навчання / П. Назимко, Л. Гогіна, О. Воронько, Ю. Іванченко // Вісник НАДУ. – 2006. – № 2. – С. 81–90.
6. Питання управління державною службою в Україні : Указ Президента України від 18.07.2011 № 769/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
7. Про затвердження Положення про Державну інспекцію навчальних закладів України : Указ Президента України від 08.04.2011 № 438/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
8. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2010 № 564 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
9. Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2007 № 1019 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
10. Про створення єдиної системи залучення, використання

та моніторингу міжнародної технічної допомоги : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 153 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>. 11. Про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місце-

вого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2004 № 1681 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 04.11.2014

Л. В. Жабенко

ПУТИ УПОРЯДОЧЕННЯ СЕТИ СУБ'ЄКТОВ ПРЕДОСТАВЛЕННЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ ПО ПРОФЕССИОНАЛЬНОМУ ОБРАЗОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье проанализирована сеть учебных заведений и других субъектов предоставления образовательных услуг государственным служащим, должностным лицам местного самоуправления; предложены пути упорядочения этой сети; обоснована необходимость введения реестра субъектов предоставления образовательных услуг по профессиональному обучению государственным служащим, должностным лицам местного самоуправления.

Ключевые слова: профессиональное обучение государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления; субъекты предоставления образовательных услуг; реестр.

L. Zhabenko

WAYS STREAMLINING NETWORKS OF PROVIDING EDUCATIONAL SERVICES FOR PROFESSIONAL TRAINING OF CIVIL SERVANTS, LOCAL GOVERNMENT OFFICIALS

The article analyzes the network of educational institutions and other entities providing educational services to civil servants, local government officials, suggest ways to streamline network administration necessity register of providing educational services for professional training of civil servants, local government officials.

Key words: professional training of civil servants and local government officials; actors educational services, registry.

УДК: 35.08:331.2

С. Г. Заболотна, асп., НАДУ, Київ

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ СКОРОЧЕННЯ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ НА ОПЛАТУ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті розглянуто поняття соціального захисту через призму соціальної політики. Досліджено вплив економіко-правових механізмів на стан соціального захисту державних службовців, що пов'язане з рівнем заробітної плати. У підсумках визначено, що однією з основ реформ державної служби є підвищення заробітної плати.

Ключові слова: соціальне забезпечення; соціальний захист; соціальна політика; гарантії; заробітна плата; державні службовці.

Постановка проблеми. Одними з суб'єктів системи соціального захисту є державні службовці. За останній час державна служба зазнала низку адміністративних змін, проте питання щодо соціальної захищеності державних службовців залишається осторонь. Як відомо, основу соціального забезпечення державних службовців складає заробітна плата, рівень якої не підвищувався з 2008 року. Зрозуміло, що вирішення даного завдання пов'язане із значним фінансовим навантаженням на видаткову частину державного бюджету. Крім того вирішення таких питань ускладнює геополітична ситуація, що склалася за останні півроку на території України. Верховною Радою України ухвалено ряд законів, котрі врегульовують кризовий стан в країні, особливо це стосується статей економічного покриття державних видатків на воєнні потреби. Але поряд з цим питання соціального захисту працівників державного сектору залишається досить актуальним, оскільки державна служба має забезпечувати внутрішній порядок, контроль та антикорупційну безпеку в усіх органах державної влади у взаємовідносинах із громадянами.

Отже, основною проблемою в системі соціального забезпечення державних службовців залишається вкрай низький рівень заробітної плати.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Серед сучасних українських науковців істотний внесок у розробку проблеми оптимізації соціального забезпечення зробили: Кравченко М. В., Лібанова Е. М., Олуйко Р. П., Скуратівський В. А., Сурмін Ю. П., Трощинський В. П. та ін.

Свої дослідження питанню соціального забезпечення державних службовців присвятили Аверьянов В. Б., Безусий В. В., Жадан О. В., Іншин М. І., Луцький Р. П., Морозова Н. Г.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Питання соціального забезпечення державних службовців вже тривалий час знаходиться під пильним дослідженням сучасних науковців, соціологів та різних експертних кіл. В даному питанні потребується подальше дослідження сучасного стану та перспектив у системі оплати праці державних службовців в умовах економії та скорочення бюджетних видатків.

Відтак мета статті: з'ясування впливу економіко-правових механізмів на рівень заробітної плати державних службовців як основи їх соціальної захищеності.

Виклад основного матеріалу.

Дане дослідження присвячене розкриттю економіко-правових механізмів, соціального захисту та гарантій у сфері державної служби в Україні, оскільки державні службовці за визначенням Іншина М.І. є особливою категорією зайнятого населення України [7].

Відчуття соціального захисту для людини є її істотною потребою. Соціальний захист є комплексом організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту кожного члена суспільства в конкретних економічних умовах [13].

Основним Законом України визначено права всіх громадян України на отримання соціального забезпечення від держави [1]. Свою основну функцію соціального захисту та забезпечення держава реалізує через соціальну політику. У широкому розумінні соціальна політика є системою цілеспрямованих дій суб'єктів, що сформувалося в суспільстві на певному етапі його розвитку та здійснюється на основі певних принципів і засад з метою забезпечення оптимального функціонування й розвитку соціальних відносин [16].

Сучасний вітчизняний науковець Скуратівський В. А. визначає, що соціальна політика передбачає глибинні

тенденції розвитку в усіх сферах, які зумовлюють процес розвитку соціального буття і соціальної безпеки людини та вплив на них суб'єктів регулятивної діяльності. Така політика, на думку вченого, має виявляти та розв'язувати суперечності об'єктивного та суб'єктивного характеру в економіці, політиці, соціальних і духовних відносинах, тенденціях розвитку та функціонування, що впливають на соціальне самопочуття та безпеку людини [14].

Макаренко В.А. наголошує на важливості проведення ефективної соціальної політики в суспільстві, що зумовлюється існуванням соціальної нерівності та обмеженням обсягом ресурсів.

В цілому ж вітчизняні та зарубіжні науковці підтримують ідею про те, що соціальна політика – полісуб'єктна, оскільки не тільки держава є суб'єктом соціальної політики (як це було за радянських часів). Окрім держави, існує низка недержавних суб'єктів соціальної політики. Суб'єктами соціальної політики є: державні установи; органи місцевого самоврядування; позабюджетні фонди; недержавні об'єднання; профспілки, громадяни [9].

Погляди багатьох науковців у визначенні поняття соціальної політики мають спільне ядро і свідчать, що основа соціальної політики пов'язана з низкою заходів уряду та інших організацій, спрямованих на підвищення добробуту та задоволення потреб як найменш захищених груп індивідів, так і населення в цілому.

Нагадаємо, що основними інституціями у втіленні державою функції соціального захисту населення є Кабінет Міністрів України, відповідно до Основного Закону України покликаний вживати заходи щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина та забезпечувати проведення державної політики у всіх сферах суспільного життя, у тому числі у сфері соціального захисту (стаття 116), засади якої визначаються Конституцією та законами України (стаття 85), а також місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та спеціально уповноважені державні органи.

Держава регулює соціально-трудові відносини, використовуючи організаційно-правові, мотиваційні, соціально-освітні та соціально-психологічні механізми соціального захисту [13].

Як зазначається в пояснювальній записці до проекту Закону України "Про засади соціального захисту населення": наша країна згідно з чинною Конституцією України є соціальною державою, а відтак – визнає для себе пріоритетність соціальних та економічних прав людини щодо забезпечення економічного та соціального благополуччя своїх громадян, гідного рівня та якості їх життя [10].

За даними аналітичного звіту Центру громадської експертизи "Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні: Реальний стан та перспективи реформування" державну соціальну політику у сфері соціального захисту визначають близько 60 законодавчих актів і більше ніж 120 підзаконно-правових актів [10].

Тобто, за підсумками вищевикладеного, загалом система державного соціального забезпечення базується на широкому спектрі нормативно-правових актів і реалізується низкою спеціалізованих установ. При цьому система соціального захисту державних службовців регулюється переважно лише Законом України "Про державну службу" [4]. Тобто, державний службовець є громадянином України, але при цьому законом він значно обмежений у реалізації соціальних прав, адже перед ним поставлені певні матеріальні рамки у вигляді антикорупційних обмежень, котрих він зобов'язаний дотримуватись.

Як зазначає Луцький Р.П., державний службовець має право на професійний соціальний захист, на той чи інший вид такого захисту, передбачений національним

законодавством: обов'язкове особисте страхування, оплата праці, заохочення, щорічна та додаткова відпустка, соціально-побутове забезпечення, яке включає право на забезпечення житлом у встановленому порядку та на безоплатне медичне обслуговування, на пенсійне забезпечення та грошову допомогу [8].

З практичної точки зору сучасні економіко-правові механізми реалізації соціальної політики мають наступні характерні особливості.

У березні 2014 року з метою стабілізації економічної ситуації в державі та раціонального використання бюджетних коштів Урядом України затверджено заходи щодо більш лімітованого використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади, підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету. Подібні заходи Кабінет Міністрів України рекомендував впровадити і органам місцевого самоврядування.

Постановою Уряду від 1 березня 2014 року № 65 для працівників органів влади, насамперед для державних службовців, припинено виплату грошової винагороди за сумлінну безперервну працю в органах державної влади, зразкове виконання трудових обов'язків, встановлення доплат за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників, обмежено виплати по заробітній платі, а також встановлено мораторій на заповнення вакансій [11].

Крім того Кабінет Міністрів ініціював перед Верховною Радою України прийняття законопроекту "Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні", який після складних дискусій зрештою був ухвалений як закон 27 березня 2014 року за № 1166-VII [2].

У зв'язку з цим в Законі України "Про державну службу" та в Законі України "Про службу в органах місцевого самоврядування" виключено норми про виплату грошової винагороди за сумлінну безперервну працю в органах державної влади і місцевого самоврядування понад 10 років у розмірі 10 посадових окладів. Крім того, з 80 до 70 відсотків заробітної плати працюючого державного службовця скорочено розмір пенсії, що призначається цим особам.

Нині заходи щодо оптимізації видатків ще більш посилено рядом прийнятих актів Парламенту та Уряду.

Так Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 5 квітня 2014 р. № 85 "Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів", якою скорочено на 10 відсотків граничну чисельність працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади [12].

Верховною Радою України прийнято Закон України від 31 липня 2014 року № 1622-VII "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік", більш відомий як "секвестр бюджету" [3].

Цим законом передбачено скорочення видатків на 70 % для забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади, які здійснюють: державний нагляд (контроль) в різних сферах діяльності. Загальне скорочення видатків по цих органах склало 582,2 млн. гривень. Поряд з цим значно було скорочено видатки на фінансування діяльності інших центральних органів виконавчої влади.

При цьому незмінним залишалось загальне правило, передбачене Законом України "Про державну службу" – скорочення бюджетних асигнувань не може бути підставою для зменшення посадових окладів, надбавок до них та фінансування інших, передбачених цим Законом, гарантій, пільг і компенсацій. Проте з огляду на вищевикладене вказана норма закону не діє.

По-суті причиною цих непопулярних рішень слугувала конфліктна ситуація на сході та півдні країни, що зумовило особливий характер соціально-економічної політики в таких умовах.

Крім того, запропонований секвестр призведе до збільшення рівня безробіття серед бюджетників, оскільки основне навантаження щодо зменшення обсягу бюджетних видатків стосуватиметься рядових державних службовців, основною мотивацією для роботи яких є гідна оплата праці та стимулюючі виплати.

Також, на думку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, викликають застереження запропоновані у проєкті звуження гарантій права на працю у 2014 році – зняття обмежень на відправлення працівників у відпустки без збереження заробітної плати, скасування повідомлення не пізніше ніж за два місяці та погодження з працівником встановлення режиму роботи на умовах неповного робочого часу (стаття 26 Закону України "Про відпустки" та статті 32, 56, та 84 Кодексу законів про працю України), встановлення на розсуд керівників державних органів, бюджетних установ та підприємств, установ і організацій, які отримують підтримку з бюджету, надання працівникам відпусток без збереження заробітної плати, встановлення для працівників режиму роботи на умовах неповного робочого часу, зменшення або скасування стимулюючих виплат, зменшення надбавок і доплат, які встановлені у граничних розмірах.

Оптимізація системи бюджетних видатків та системи центральних органів виконавчої влади, а також чергове скорочення чисельності їх працівників мають в обов'язковому порядку бути пов'язаними із підвищенням рівня матеріального забезпечення тих, хто продовжить службу, та гарантувати соціальний захист тим, хто її припинить через вищезазначені причини.

На сьогоднішній день, більш практично питанням реформ у системі соціального захисту державних службовців займається Національне агентство України з питань державної служби в особі Голови Костянтина Ващенко, котрий зазначає, що в порядку основних завдань у розробці нового законопроєкту "Про державну службу" є потреба "відв'язати бюджет держоргану, фонд оплати праці, від чисельності держслужбовців, прив'язавши його до функцій. Це дасть змогу платити держслужбовцям достойні зарплати та створить конкуренцію між держорганами за кращих працівників" [15]. У ході численних нарад, у котрих наразі приймають участь вітчизняні науковці, громадськість ("Центр політико-правових реформ", "Нова країна", "Реанімаційний пакет реформ") та іноземні експерти ("Twinninq", "Sigma", представництво Adetef в Україні) проходить обговорення досвіду різних країн щодо подолання проблем державної служби, подібних українським. За словами Голови Нацдержслужби, майбутній закон врахує усі прогресивні положення закону від 2011 року. Разом з тим, до кращих положень існуючого закону буде додано концептуальні напрацювання, які посилять антикорупційну складову законодавства про держслужбу та дозволять очистити державну службу на системному рівні [5].

В основі пропозицій для ефективного реалізації реформи державної служби у питаннях належного соціального забезпечення державних службовців вважаємо за необхідне:

1) забезпечити уникнення відмінностей у посадовому окладі рівних за навантаженням і відповідальністю груп працівників на центральному, обласному та районному рівнях;

2) передбачити, що премії та надбавки, як складова заробітної плати, мають бути менш гнучкими у варіації на розсуд керівника;

3) чітко визначити розмір премії за додаткове робоче навантаження;

4) оптимізувати систему щорічних основних та додаткових відпусток.

Також з огляду на зміст реформ державної служби, із нововведень яких є кар'єрне зростання державного службовця, заробітна плата має бути орієнтована на загальний рівень заробітної плати на ринку праці, тобто бути конкурентною. Це дасть можливість збереження існуючих кваліфікованих кадрів та залучення нових.

Реформи державної служби, які розпочато сьогодні, несуть із собою ґрунтовну основу та орієнтир "на завтра". Залучення закордонного досвіду, кропітка робота над адаптацією та створенням нового, з урахуванням всіх недоліків і помилок у системі державного управління стануть дієвими тільки після змін, які знімуть з державного службовця кліше "крадія" та "ледаря". Також дана думка підтверджується словами сучасного науковця Лібанової Е.М. За її словами, реформи неможливі, доки не зміниться психологія в суспільстві [6]. Необхідний новий формат бачення особи державного службовця і тільки після цього можна чекати прихильності від громадськості щодо змін в соціальному добробуті людей, котрі працюють на державу.

Висновки.

У підсумку хотілося б зазначити, що сприяння з боку держави у врегулюванні та піднятті стандартів соціального забезпечення державних службовців на сьогоднішній день є дуже важливим. Нині у питанні реформування державної служби є позитивний досвід європейських країн, таких як Польща, Латвія та інші. Скориставшись цим позитивним досвідом, Уряд, Парламент і Президент України можуть дійсно провести ефективну реформу державної служби.

У системі менеджменту в переліку матеріальних і нематеріальних стимулів до роботи заробітна плата стоїть першим пунктом. Тобто стає зрозумілим, на що в роботі орієнтується працівник. Державний службовець не є винятком, оскільки державна служба є видом трудової діяльності. При встановленні гідної зарплати для цієї категорії працюючих громадян у державі з'явиться можливість повноцінного використання механізмів побудови нової ефективно, транспарентної та патріотичної державної служби.

Перспективи подальших досліджень: аналіз зарубіжного досвіду щодо функціонування системи оплати праці у сфері публічної служби.

Список використаних джерел:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Закон України від 27 березня 2014 року за № 1166-VII "Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1166-18/card6#Public>.
3. Закон України від 31 липня 2014 року № 1622-VII "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1622-18>.
4. Закон України від 16 грудня 1993 року за № 3724-XII "Про державну службу" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
5. Експерти розпочали роботу над концепцією нового закону про державну службу, який покликаний подолати ключові проблеми цієї сфери [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=247493658&cat_id=244277212 – Назва з екрана.
6. Елла Лібанова: для реформ потрібна єдність суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/2329562.html> – Назва з екрана.
7. Іншин М. І. Правове регулювання трудової діяльності державних службовців, як особливої категорії зайнятого населення України / М. І. Іншин // М-во внутр. справ України, Держ. НДІ МВС України. – Харків: Вид-во ФІНН, 2010. – С. 671, [1].
8. Луцький Р. П. Соціальний захист державних службовців в Україні [Текст]: дис. канд. юрид. наук: 12.00.05 / Луцький Р. П.; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Льв., 2010. – С. 162–189.
9. Малімон В. І. Соціальна і гуманітарна політика : навч. посіб. / 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. – 352 с. 10. Міністерство соціальної політики. Державна установа Науково – дослідний інститут соціально-трудових відносин (ДУ НДІ СТВ). Проект Закону України "Про засади соціального захисту населення" [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.lir.lg.ua/docs/publikacii/zuczpn.pdf>. 11. Постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2014 року № 65 "Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/65-2014-%D0%BF>. 12. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2014 р. № 85 "Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів" [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/85-2014-%D0%BF>. 13. Скуратівський В. А., Трошинський В. П. Державна політика в соціогуманітарній сфері: підручник / [авт. кол.: В. А. Скуратівський, В. П. Трошинський, П. К. Ситник та ін.]. – К.: НАДУ. – 2010 – С. 284. 14. Скуратівський В. А. Принципи соціальної політики // Вісн. Укр. акад. держ. управління при Президенті України. – 1997. – № 2. – С. 98–108. 15. Схвалення нового закону про держслужбу має стати одним із перших рішень нового парламенту [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://uacrisis.org.ua/russian-prinyatie-novogo-zakona-o-gossluzhbe/> – Назва з екрана. 16. Чернівецька ОДА. Соціальна політика. Навчальний посібник. – Чернівці: Прут. – 2003. – С. 152.

Надійшла до редколегії 04.11.2014

С. Г. Заболотная

ЕКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ СОКРАЩЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА ОПЛАТУ ТРУДА

В статье рассмотрено определение социальной защиты через призму социальной политики. Исследовано воздействие экономико-правовых механизмов на состояние социальной защиты государственных служащих, что связано с уровнем заработной платы. В итоге определено, что одной из основ реформ государственной службы является повышение заработной платы.

Ключевые слова: социальное обеспечение; социальная защита; социальная политика; гарантии; заработная плата; государственные служащие.

S. Zabolotna

ECONOMIC AND LEGAL MECHANISMS FOR THE IMPLEMENTATION OF SOCIAL POLICY IN REDUCING EXPENDITURE ON WAGES OF CIVIL SERVANTS

The article deals with the concept of social protection in the light of social policy. The influence of economic and legal mechanisms to protect the social status of civil servants, which is associated with the level of wages. Eventually determined that one of the foundations of civil service reforms is to increase wages.

Key words: social security; social protection; social policy; guarantee wages of civil servants.

УДК 35.378

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

ОСВІТА ТА ДЕМОКРАТІЯ: УКРАЇНЬСЬКА МОЛОДЬ ЯК СУБ'ЄКТ СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

В українській молоді як в особливій суспільній групі досить велика кількість суб'єктивних і об'єктивних перешкод на шляху самовизначення в політико-ідеологічній сфері. Визначення та подолання таких перешкод є передумовою залучення молоді до процесів управління державою. Зокрема, використання енергії, креативності, завзятості і позитивного настрою молодого покоління в справі розвитку демократичного суспільства. Автор переконаний, що молодіжне середовище може відігравати більш важливу роль у справі утвердження української державності і створення її ефективних інститутів. Особливу роль у цих процесах відіграє система освіти.

Ключові слова: суспільство; державне управління; молодь; молодіжна політика; освіта; демократія.

Постановка проблеми. Сьогодні темпи суспільного та особистого життя громадян переконують, що поняття "життєвий успіх" має зовсім інше, високотехнологічне та інтелектуальне навантаження ніж це було, скажімо, ще 20, чи навіть десять років тому. Ідейна, культурна, освітня, бізнесова, наукова мобільність нового тисячоліття дозволяють стверджувати, що світ у своєму розвитку все більше робить ставку на молодь. І такі випадки, приклади з різних країн світу, які ще учора нам здавалися нереальними, чи більше того, навіть юмедними, сьогодні є реальністю, а завтра стануть повсякденними. Наприклад, дев'ятирічний канадський хлопчик, який став наймолодшим підприємцем у світі. Райан Росс відкрив свою справу в три роки. Чи наймолодший у світі мільярдер – Марк Цукерберг (1984 р.н.) американський програміст та підприємець, розробник і засновник соціальної мережі Facebook, якого сьогодні запрошують в усі міжнародні програми суспільного розвитку та проекти подолання існуючих суспільних проблем. Ксав'єр Гордон-Браун з міста Хейворд-Хіт, графство Сассекс – серед наймолодших студентів у світі, котрий володіє ступенем бакалавра математики. А Математичний інститут університету Бонна запросив 24-річного Петера Шольце обійняти посаду професора. У свої 24 роки Петер Шольце вже отримав міжнародне визнання і належить до провідних представників своєї галузі. В Україні – Денис Гаркуша з Дніпропетровська наймолодший викладач японського мистецтва орігамі в Україні потра-

пив до "Книги рекордів України" до восьми років. Відомий у Рівному Віталій Дрозд, наймолодший банкір, директор Рівненської філії ПАТ "Укрінбанк". Йому тоді було лише 23. Наймолодшого сільського голову з Монастирської – В'ячеслава Католика – обрали, коли йому виповнився 21 рік. Тоді молодь у політиці була винятком, сьогодні – це вже суспільна вимога. Наймолодші депутати Верховної Ради України VIII скликання мають вік 24–30 років. Олена Кошелева – 24 роки, Андрій Лозовий – 25 років, Дмитро Лінко – 27 років (Радикальна партія Олега Ляшка), Єгор Фірсов – 25 років, Костянтин Усов – 26 років, Олексій Порошенко – 29 років (Блок Петра Порошенка), Ірина Суслєва – 26 років ("Самопоміч"), Альона Шкрум – 26 років (ВО "Батьківщина"), Володимир Парасюк – 27 років (самовисуванець), Андрій Ілленко – 27 років (ВО "Свобода"), Євген Дейд – 27 років, Олена Масоріна, Дмитро Сторожук, Ігор Алексєєв – по 28 років, Сергій Висоцький – 29 років ("Народний фронт"), та інші. Лідери політичних сил запевняють, якщо окремі з цих молодих людей і без досвіду, то з солідним освітою і чистими помислами.

Середня тривалість життя населення зменшується. Сучасна українська молодь довше навчається в школі та, відповідно, пізніше починає самостійне трудове життя. Ускладнилися й самі критерії соціальної зрілості. Початок самостійного трудового життя, завершення навчання та набуття стабільної професії, одержання політичних прав, матеріальна незалежність від батьків,

вступ у шлюб і народження першої дитини – усі ці події, такі, що в своїй сукупності надають людині почуття повної дорослості та відповідний соціальний статус, настають не одночасно, й сама їхня послідовність і символічне значення кожного з них не однакові в різних соціальних прошарках. Формування особистості молоді людини здійснюється сьогодні під впливом декількох відносно автономних соціальних факторів. Зокрема, це – сім'я (родина), освітній інститут (школа, університет), спільнота однолітків (молодіжні організації, різноманітні неформальні, стихійні групи та співтовариства, хвиля волонтерських рухів у зв'язку з військовою агресією), засоби масової інформації. Вже сама численність цих інститутів і засобів впливу надає особистості, що формується, значно більший ступінь автономії від кожного з них окремо, як в минулому. Організаційні виховання і навчання молоді за віковим принципом підсилює цю вікову гомогенність, сприяючи виробленню специфічної "молодіжної" самосвідомості і стилю життя ("субкультури"). Отже, прискорення темпів громадського життя спричиняє підвищення ролі і значення молоді в суспільно-політичному і культурному житті. Справа не стільки в абсолютному зростанні чисельності молодих людей, скільки в мінливих соціальних умовах. Чим вищий темп техніко-економічного розвитку, чим швидше об'єднуються знання, умови праці та побуту, тим помітніше стають соціально-культурні розходження між поколіннями. Нові проблеми та події штовхають на пошуки принципово нових рішень і критичну переоцінку минулого досвіду та формування нових цінностей, як матеріальних (пов'язаних з економічними та фізичними потребами) так і постматеріальних (пов'язаних з потребами в свободі, самовираженні, якості життя). На ціннісні виміри суспільства впливають як економічні чинники, так і культурні традиції країни. *Мета дослідження* – виявити суб'єктивні та об'єктивні перешкоди української молоді, як у особливості суспільної групи, на шляху самовизначення в політико-ідеологічній сфері, входження в соціально-світоглядну структуру суспільства та показати можливі способи їх подолання.

Аналіз останніх досліджень. Питання державної молодіжної політики, молоді у суспільно-політичних трансформаціях українського суспільства присвячені праці фахівців у галузі державного управління та політичних наук, зокрема Є. Бородіна, М. Головатого, В. Головенька, І. Ільїнського, М. Канавець, В. Криворученка, О. Кулініча, О. Кулика, В. Кулика, Н. Метьюлкіної, В. Орлова, К. Плоского, М. Перепелиці, Н.Юрія та інших. Проте, у проаналізованих працях існують певні розбіжності з огляду на роль молоді в політичних процесах в Україні, становленні демократії, виробленні та прийнятті політичних рішень, ролі в державному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Молодь гнучко адаптується до модернізації життєвих умов і цінностей, завжди знаходячись в авангарді суспільних перетворень. Візьмімо хоча б події минулої осені, які перетворили студентських рух за європейський вибір України в Революцію Гідності. Однак, такий спосіб життя і мислення обумовлює підвищену вразливість молодих до зворушень трансформаційної доби, адже, відкрита свідомість молоді є відкритою також і для багатьох життєвих ризиків – безробіття, аномії, бідності, злочинності, суїциду, наркоманії та алкоголізму, СНІДу. Молодь віддзеркалює симптоми головних суспільних проблем, сигналізує про необхідність привернути увагу до способу суспільного життя, на прикладі власних проблем, труднощів, розчарувань вимагає від дорослого світу рішучості, безкомпромісності у вирішенні проблем всього суспільства. Стабілізація економіки, підвищення ефективності та

прозорості державної політики, гармонійність соціальних відносин, світлий емоційний фон суспільного життя – без цього базису будь-які спеціалізовані, адресні кроки на підтримку молоді втрачають ефективність. Від того, яким чином сучасному поколінню молодих вдасться інтегруватися у доросле життя, розвинути свій інтелектуальний потенціал, засвоїти здорові норми та цінності, влаштувати особисте життя та реалізувати репродуктивну функцію, залежатиме доля всієї держави в довгостроковій перспективі. Кожна молода людина – це окремий та самодостатній шанс суспільства на гідне завтра.

З початку 1991 р. до 2014 р. чисельність молоді в Україні скоротилася більш ніж на 1 мільйон осіб – з 16173,5 до майже 15 млн осіб. Проте частка молоді серед усього постійного населення України зросла – від 31,3 % до 33,0 % за той самий період внаслідок пришвидшених темпів скорочення чисельності всього населення. Наразі українська молодь характеризується наступними кількісними й якісними показниками: юнаки і дівчата віком від 14 до 35 років становлять більше 15 млн осіб – приблизно третина усього населення країни; 70 % молоді мешкає у містах, 30 % – у селах; близько двох мільйонів молодих сімей, із них близько 600 тис. мешкають у сільській місцевості; більше 100 тис. осіб офіційно зареєстрованих безробітних; більше 2 млн студентів, які навчаються вузах I–IV рівнів акредитації; близько 5 % молоді беруть участь у громадському русі. Молодь – це активний учасник громадського життя суспільства, найбільш активна демографічна група. Зараз українська молодь – це третина економічної активності населення. Молодіжний контингент в Україні наразі коливається у доволі широкому віковому діапазоні – від підліткових (15–19 років) до значно більш досвідчених і зрілих у віковому й соціальному відношенні осіб, яким уже за 30 (30–34-роки). Однак, сьогодні у нашій державі спостерігається деяке "старіння" молодіжного контингенту у перерозподілу вікового складу молоді на користь порівняно старших вікових груп. Ці факти особливим чином впливають на активність, інтереси та сфери діяльності сучасної української молоді [20].

За останні роки були проведені ґрунтовні дослідження соціальних орієнтацій сучасної української молоді [7; 18]. Їхні результати свідчать, що в українській молоді, як у особливості суспільної групи, є достатньо велика кількість суб'єктивних та об'єктивних перешкод на шляху самовизначення в політико-ідеологічній сфері, входження в соціально-світоглядну структуру суспільства. Визначення та подолання таких перешкод є передумовою залучення молоді до державотворчих процесів та, як наслідок, "використання" енергії, креативності, завзятості та позитивного настрою молодого покоління у справі розвитку демократичного суспільства та правової української держави. Слід наголосити, що потенційно молодіжне середовище може відігравати значно більшу роль у справі утвердження української державності та створення її дієвих інститутів.

В Україні вже впродовж більш ніж 20 років здійснюється певна робота щодо формування і реалізації принципово нової молодіжної політики. За цей період були досягнуті певні здобутки у розробці необхідної законодавчо-нормативної бази і в діяльності органів виконавчої влади у цій сфері. Проте і досі залишається низка невирішених проблем. Вони заважають прогресивному розвитку молодіжної політики в Україні, перетворенню більшої частини української молоді в активних суб'єктів політики. До таких проблем можна віднести, зокрема, суперечності в законодавстві, що регламентує порядок утворення та діяльності молодіжних громадських організацій, відсутність комплексної держав-

ної програми розвитку та функціонування молодіжної політики в країні, відсутність сталої системи фінансування молодіжної політики, низькі темпи розвитку міжнародної співпраці українських молодіжних об'єднань з зарубіжними, слабкий інституційний та кадровий потенціал всередині самих організацій (відсутність системи навчання та професійної підготовки "активу" молодіжних організацій), пасивна позиція більшості молодіжних об'єднань у відносинах з органами публічної влади, невисокий рівень спроможності більшості молодіжних об'єднань надавати якісні соціальні послуги, відсутність зацікавленості органів державної влади і місцевого самоврядування у активізації співпраці з молодіжними організаціями, використання молодіжних ініціатив в державній політиці, низький рівень довіри громадян до діяльності молодіжних організацій. Проте, корінь перелічених проблем слід шукати не лише в недосконалої реалізації державної молодіжної політики в Україні, але й в самому середовищі молоді. Це і тенденції до безвідповідального планування власного майбутнього; низький рівень правової та політичної компетентності, а подекуди нігілістичне ставлення до правових норм. Наступною проблемою є катастрофічне зниження рівня здоров'я молоді, що становить безпосередню загрозу майбутньому України.

Крім того, сучасна молодь значно пізніше стає самостійною, це опосередковано зумовлює зниження рівня її громадянської активності. Ця проблема дуже вдало описана в роботах американського політолога Роберта Патнема, який наводить чимало прикладів "зменшення соціального капіталу", які, на його думку, свідчать про занепад громадянського суспільства як такого [15, с. 23–35].

З іншого боку, сучасна молодь має значно більше інструментів для активної участі у громадсько-політичному житті. Досвід останнього року переконливо доводить, що відсутність навиків впливу на політичні рішення у поєднанні із різким зростанням незадоволення політичним курсом у державі може призвести до масових неорганізованих протестів, які часто супроводжуються застосуванням насильства. Нерозуміння владою повноти можливостей та інструментів впливу громадян на прийняття політичних рішень призводить до радикалізації молоді, яка схильна протестувати, але не здатна самостійно щоденно працювати над вирішенням тієї проблеми, яка її турбує.

Різноманітні опитування свідчать, що за власним визнанням української молоді, 73 % не мають змоги впливати на суспільні процеси і 62 % – на дії влади, а 54 % опитаних висловили невдоволеність можливостями свого впливу на умови, в яких протікає їхнє життя. Свої життєві невдачі молодь пояснює переважно зовнішніми причинами: завадила ситуація в суспільстві, бракувало можливостей (38,5 %), несприятливо склалися обставини (29 %), не було справедливості (19,2 %), ніхто не допоміг (15,1 %). І тільки менше чверті опитаних (23,7 %) намагаються побачити причини невдач у самих собі. Перераховані фактори не можуть не впливати на сприйняття представників молоді як нестабільного, неефективного, а інколи і неідеального суб'єкта політики в Україні. Подібної точки зору, зокрема, дотримуються деякі українські експерти. Зокрема, Володимир Грановський в одному з інтерв'ю зазначає, що "...в політику краще приходити пізніше, будучи самостійною людиною, що відбулася як особистість. Молоді люди часто володіють непоганими книжковими знаннями, однак відсутність досвіду грає не на їх користь. Такий тип політика нічим не відрізняється від представника шоу-бізнеса, який став депутатом: вони

однаково далекі від розуміння державних проблем, не орієнтуються у фінансових питаннях і т. д. ..." [1].

Інститут Горшеніна в березні 2013 року опитав молодих людей у віці 15–21 років, які мешкають у містах із населенням більше 100 000 осіб, з питань інтересу до політики, використання Інтернету, відношення до роботи, ролі сім'ї та занять у вільних час. Тоді більшість опитаних були не впевнені в тому, чи цікава їм соціально-політична ситуація та чи існують загрози демократії в Україні, але сказали, що цінують свободу слова та право на охорону здоров'я й медичну допомогу. Були переконані, що існує загроза свободі слова та демократії в Україні "Точно так" – 13,6 %, "Скоріше так" – 35,8 %. А на питання "Які демократичні цінності мають для Вас практичне значення?", з запропонованих відповідей "Вільно обирати та бути обраними в органи державної влади й органи місцевого самоврядування" – 14,7 %, "Можливість брати участь у політичному житті суспільства" – 10,1 % [7].

Зміни щодо освіченості молоді (як у кількісному, так і в якісному аспекті) тісно пов'язані з тенденціями розвитку освітньої інфраструктури у трансформаційний період в Україні. За роки незалежності у нашій країні значно збільшились обсяги підготовки спеціалістів з вищою освітою. Однак, однією з неоднозначних тенденцій зазначеного періоду можна вважати скорочення загальної кількості студентів починаючи з 2004 року [20]. Скорочення чисельності студентів та кількості ВНЗ в Україні зумовлено, в основному, впливом демографічного чинника. Проте ще однією причиною цього явища можна вважати еміграцію української молоді для навчання та роботи за кордоном. Власні авторські опитування з 2012 року студентів свідчать, що найбільш розповсюдженими планами на майбутнє працевлаштування серед студентів є виїзд за кордон з метою навчання або працевлаштування (біля 30 %) та продовження навчання в аспірантурі (біля 25 %). І лише частина студентів бажає залишитися працювати в Україні відкривши власну справу або працювати у комерційній установі, дещо менша – у держустанові. Варто зазначити, що хоч досліджувана група студентів знаходиться лише на початку освітньо-професійного становлення, однак вона демонструє досить чітку орієнтацію на певні обрані життєві плани – лише 14,7 % студентів на задумувалися стосовно планів на майбутнє. Окрім того, першокурсники демонструють чітку спрямованість працювати за отриманою у майбутньому спеціальністю: дуже незначним є відсоток опитаних, які планують працювати не за фахом або ж отримати іншу спеціальність.

За даними опитування Центру соціологічних досліджень "Софія" у 2011 році, половина української молоді у віці від 18 до 29 років готова емігрувати з України. За даними освітнього агентства "DEC education", за останні роки кількість студентів, котрі хочуть навчатися за кордоном, зросла в 10 разів. Кожний третій студент українського вишу мріє здобувати вищу освіту не в Україні. При цьому студенти найчастіше обирають держави Єврозоону та Сполучені Штати Америки. Основним об'єктивним показником якості освіти є подальше працевлаштування випускників навчальних закладів, аналіз якого варто розпочати ще від самого початку вибору майбутньої професії, що зумовлений кількома важливими чинниками, а саме: впливом оточуючого середовища і сім'ї, престижністю професії, можливістю майбутнього працевлаштування за обраною спеціальністю тощо.

Оскільки визначальний вплив на формування нового покоління має оточуюче середовище, то послідовно-спадкоємна зміна поколінь у суспільстві багато в чому диктує молоді поведінкові моделі. Разом з тим, молодь

виступає не лише об'єктом соціального впливу, а й суб'єктом соціальної діяльності, тому сама продукує конкретні поведінкові практики. Вплив попередніх поколінь пов'язаний з тим, що останніми роками в Україні спостерігається превалювання розумової праці відносно робітничих професій. Особливо престижними є спеціальності економістів та юристів, яких готують численні ВНЗ, незважаючи на існуючий попит на ринку праці. Пріоритетними сферами працевлаштування – фінансова діяльність і торгівля, де частка зазначеної категорії працівників складала більше половини всіх працюючих.

Актуальним постає питання професійної орієнтації молоді до моменту вступу у ВНЗ. Нині молодь України, яка випускається з ВНЗ, не завжди має можливості та бажання працювати за отриманою спеціальністю. Вже під час навчання окремим студенти розуміють, що обрали не той напрямок. Отже, важливим напрямом підготовки студентів до отримання вищої освіти має бути їх професійна орієнтація ще до моменту вступу до ВНЗ (в тому числі ознайомлення із попитом та пропозицією вітчизняного ринку праці). Окрім того, під час навчання студентів необхідно звертати суттєву увагу на практичне навчання з метою ознайомлення з майбутньою професією в реальних або наближених до реальних умовах, що може відбуватися лише під час наскрізної практики протягом усього навчального року.

Соціологічне дослідження "Формування економічної активності молоді України", яке проводилось Українським інститутом соціальних досліджень імені О. Яременка в рамках програми "Формування економічної активності молоді України", яку реалізовує ВМГО "Рада молодих підприємців України" за підтримки Міністерства молоді та спорту України засвідчило, що лише 5,6 % молоді вважають, що перспективи знайти свою першу роботу після завершення навчання дуже хороші, вакансій дуже багато. 64 % молоді знайшли першу роботу завдяки "зв'язкам" (родичів, знайомих). Майже кожна п'ята жінка та майже кожен четвертий чоловік працюють без юридичного оформлення. Майже третина молоді не була оформлена офіційно на своєму першому робочому місці. Майже кожен третій представник молоді має ненормований робочий тиждень – працює понад 40 годин на тиждень. 43,5 % молоді знають, що в Україні реалізовується державна молодіжна політика [18].

Висновки. Аналізуючи молоді як суб'єкт суспільно-політичних формацій України в контексті можливостей освіти, зазначимо, що в українській молоді, як у особливій суспільній групі, є достатньо велика кількість суб'єктивних та об'єктивних перешкод на шляху самовизначення в політико-ідеологічній сфері. Саме визначення та подолання таких перешкод є передумовою залучення молоді до державотворчих процесів. Зокрема, використання енергії, креативності, завзятості та позитивного настрою молодого покоління у справі розвитку демократичного суспільства. Адже саме молодіжне середовище може відігравати значно більшу роль у справі утвердження української державності та створення її дієвих інститутів. Особливо важливу роль у цих процесах відіграє система освіти. Сьгодні можна припустити, що певний освітній рівень не забезпечує бажані рівень доходів та соціальний статус, але сприймається як один із можливих (до того ж реальних) шляхів підвищення матеріального становища та соціальної позиції. Молоді люди не відчують прямої залежності "отримав певну освіту – маєш достойну роботу з високим рівнем оплати". Причини є також існуючий розподіл матеріальних та владних ресурсів та системи доступу, що склались у суспільстві. Але таке ставлення також опосередковано характеризує і якість освіти: має

значення наявність вищої освіти, на другий план відходять її якісна наповненість. Зважаючи на складну соціально-економічну ситуацію в країні, загальні несприятливі умови для розвитку ініціативи та самореалізаційних тенденцій, а також на існуючі обмеження в отриманні вищої освіти, більшість молодих людей орієнтується на підтримку держави в усіх сферах своєї життєдіяльності, зокрема і в освітній. Також, підсумовуючи відзначимо, що за роки незалежності України сфера освіти зазнала чимало позитивних змін: підвищення загального рівня освіти молоді, особливо жінок; зростання показників рівня охоплення освітою молоді; збільшення кількості молодих людей із вищою освітою; участь у міжнародних та вітчизняних дослідженнях щодо оцінки якості освіти. Обмеженість в отриманні високооплачуваної роботи для людей без освіти або з низьким рівнем освіти призводить до неможливості частини населення у забезпеченні своїх потреб. В такому випадку виникає потреба у соціальному захисті та підтримці з боку держави. У державі, що декларує орієнтацію на демократичні цінності, рівні права та можливості для кожного, заглиблення нерівності у можливостях отримання освіти потребує розробки певних механізмів вирівнювання можливостей в отриманні вищої освіти з метою регулювання відтворення освітнього рівня та скорочення частки молодих людей, що потребують соціальної підтримки.

Список використаних джерел:

1. Владимир Грановский: Молодой политик ничем не отличается от представителя шоу-бизнеса, ставшего депутатом: они одинаково далеки от понимания государственных проблем [Электронный документ] / В. Грановский // Деловая столица, 12 октября 2012. – Режим доступа: <http://www.dsnews.ua/politics/vladimir-granovskiy-molodoy-politik-nichem-ne-otlichaetsya> 12102012090100.
2. Головатий М. Ф. Державна молодіжна політика як феномен суспільного розвитку і нова парадигма державотворення у країнах перехідного періоду / М. Ф. Головатий [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=8&n=23&c=258>.
3. Декларація "Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні" / Верховна Рада України. Декларація від 15.12.1992 № 2859-XII.
4. Донченко Т. О. Формування державної молодіжної політики України: історико-правовий аспект / Т. О. Донченко // Наукові праці. Том 125. Випуск 112. – 2009. – С. 141–143.
5. Жук М. В. Державна молодіжна політика в Україні: термінологічний аналіз / М. Жук // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія "Управління". – 2014. – Випуск 3.
6. Закон України "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні" / Закон України від 5 лютого 1993 р. № 2998-XII // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 16. – ст. 167.
7. Інститут Горшеніна: більшість молоді щоденно користуються Інтернетом і соціальними мережами [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://ciacy.org.ua/?p=1711>.
8. Канавець М. В. Вплив молодіжного руху на формування та реалізацію державної політики України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / Канавець Марина Володимирівна. – К., 2009. – 20 с.
9. Коваль Г. Роль молодіжних громадських організацій у формуванні та реалізації державної молодіжної політики / Г. Коваль // Наукові праці : Науково-методичний журнал. Державне управління. – 2013. – Вип. 202. Т. 214. – С. 46–51.
10. Коваль Г. Роль студентського самоврядування в реалізації державної молодіжної політики / Г. Коваль // Наукові праці : Науково-методичний журнал. Державне управління. – 2013. – Вип. 190. Т. 202. – С. 121–124.
11. Кулик О. М. Особливості управлінської діяльності у сфері молодіжної політики в місті Києві : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / Кулик Олександр Михайлович. – К., 2011. – 22 с.
12. Кулініч О. В. Механізми взаємодії органів державного управління та громадських організацій в реалізації молодіжної політики в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / Кулініч Олег Васильович. – Х., 2009. – 16 с.
13. Метолькіна Н. Б. Механізми формування та реалізації державної молодіжної політики в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / Метолькіна Наталія Борисівна. – Х., 2009. – 18 с.
14. Орлов В. В. Формування державної молодіжної політики в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / Орлов Валентин Валентинович. – Запоріжжя, 2009. – 23 с.
15. Патман Р. Д., Леонарді Р., Нанетті Р. І. Творення демократії: Традиції громадянської активності в сучасній Італії. – К., 2001. – 346 с.
16. Плоский К. В. Молодіжний громадський рух як чинник державотворення в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / Плоский Костянтин Вікторович. – К., 2009. – 20 с.
17. Пос-

танова Верховної Ради України "Про Рекомендації парламентських слухань про становище молоді в Україні на тему: "Участь молоді в суспільному житті: економічна активність" // Верховна Рада України; Постанова, Рекомендації від 18.06.2014 № 1521-VII. 18. Соціологічне дослідження "Формування економічної активності молоді України" [Електронний документ] / Український інститут соціальних досліджень імені О. Яременка. – Режим доступу: <http://www.uisr.org.ua/news/77.html>. 19. Соціологічне опитування молоді України [Електронний документ]. – Режим доступу: http://www.naszwbybir.pl/index.php?option=com_k2&view=item&id=10. 20. Статистична інформація/Державний комітет статистики

України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>. 21. Указ "Про Стратегію розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року" /Президент України. Указ. Стратегія від 27.09.2013 № 532/2013. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/532/2013>. 22. Хохрякова І. В. Державне управління зайнятістю молоді в контексті формування нових державно-суспільних відносин в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / Хохрякова Інна Володимирівна. – Д., 2010. – 21 с.

Надійшла до редколегії 12.11.2014

О. А. Зубчик

ОБРАЗОВАНИЕ И ДЕМОКРАТИЯ:

УКРАИНСКАЯ МОЛОДЕЖЬ КАК СУБЪЕКТ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ТРАНСФОРМАЦИЙ

В украинской молодежи, как в особой общественной группы, достаточно большое количество субъективных и объективных препятствий на пути самоопределения в политико-идеологической сфере. Определение и преодоление таких препятствий является предпосылкой привлечения молодежи к процессам управления государством. В частности, использование энергии, креативности, упорства и позитивного настроения молодого поколения в деле развития демократического общества. Автор убежден, что молодежная среда может играть большую роль в деле утверждения украинской государственности и создания ее эффективных институтов. Особенно важную роль в этих процессах играет система образования.

Ключевые слова: общество; государственное управление; молодежь; молодежная политика; образование; демократия.

О. А. Zubchik

EDUCATION AND DEMOCRACY:

UKRAINIAN YOUTH AS A SUBJECT OF SOCIAL AND POLITICAL TRANSFORMATION

In the ukrainian youth as a particular social group, a sufficiently large number of subjective and objective obstacles to self-determination in the political and ideological sphere. Identifying and overcoming such obstacles is a prerequisite for attracting young people to the processes of government. In particular, the use of energy, creativity, perseverance and positive mood of the younger generation in the development of a democratic society. The author is convinced that the youth can play a major role in the promotion of ukrainian statehood and the creation of its effectiveness institutions. A particularly important role in these processes plays education system.

Key words: society; government; youth; youth policy; education and democracy.

УДК 342.5:342.25:316.351–053.81

М. В. Канавець, канд. наук з держ. управління,
директор Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу

НАПРЯМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З МОЛОДІЖНИМ РУХОМ

У науковій статті висвітлено напрями взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з молодіжним рухом. Розкрито основні форми впливу молодіжного руху на формування та реалізацію державної політики України. Запропоновано шляхи вдосконалення державної політики у сфері молоді.

Ключові слова: молодіжні організації; молодіжний рух; механізм особистих контактів; акції прямої дії; механізм легітимності; соціальні ініціативи молоді; молодіжні громадські консультативно-дорадчі структури; проектна та програмна діяльність молодіжних громадських організацій.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними проблемами.

Підтримка молодих людей, залучення їх до активної участі в житті суспільства – це інвестиції у розвиток ресурсів держави. Проведення державною владою курсу реформ буде ефективним та успішним лише за умови активної участі молоді в цьому процесі, тому механізм налагодження співпраці, партнерських відносин між владою та молодіжною громадськістю є стратегічним завданням держави.

Вирішення цього завдання повинно ґрунтуватися на рішеннях, які враховують не тільки загальнодержавні інтереси, але й можливості та інтереси її регіонів на рівні місцевого самоврядування. Адже безсистемність державної політики в сфері державного та регіонального розвитку стала однією з основних причин стримування соціально-економічного розвитку держави, повільного здійснення ринкових перетворень на місцях, загострення багатьох соціальних, економічних, екологічних та інших проблем.

Тому значно підвищується роль виконавчої влади в організації грамотно вибудованої взаємодії з молодіжною громадськістю. Метою політики органів державної влади та органів місцевого самоврядування є активне залучення молоді до процесу реформування соціальної сфери шляхом створення надійного механізму, у рамках якого основою прийняття управлінських рішень стануть чітко визначені і сформульовані інтереси молоді, а

також буде забезпечено інформування щодо роботи органів влади. Для вирішення питань взаємодії найбільш дієвими механізмами є партнерство влади і молодіжного загалу, яке засноване на глибокому аналізі та оцінці нинішньої ситуації й прогнозуванні наслідків спільно прийнятих рішень та механізм зворотного зв'язку з суспільством і його структурами. Зокрема, з молодіжними громадськими організаціями, які працюють в одному просторі та залучення їх в процес прийняття управлінських рішень, а також організації діалогу між ними і владою для вирішення всіх проблем.

Мета наукової статті. Теоретико-методологічне обґрунтування впливу молодіжного руху на формування та реалізацію державної політики України.

Виклад основного матеріалу.

У сучасних умовах з'явилася необхідність удосконалення всієї системи взаємин органів влади та громадськості, у формуванні перспективних підходів до співпраці державного та громадського сектору, вироблення механізмів такої співпраці. Здійснюючи аналіз та оцінку стану і тенденцій розвитку молодіжного громадського сектору, його ролі й місця у вирішенні завдань соціально-економічного розвитку, слід підкреслити, що характер взаємодії молодіжних громадських організацій залежить від міри зрілості організації, здатності не тільки при підтримці органів державної влади та органів місцевого самоврядування, але й своїми зусиллями забезпечувати свою життєздатність.

Налагодження співпраці і партнерських відносин між владою та молодіжною громадськістю буде сприяти зміцненню та розвитку соціального партнерства на демократичних засадах, дозволить забезпечити соціально орієнтовану політику в державі, яка враховуватиме інтереси всіх верств населення. Взаємодія молодіжних громадських організацій та державних структур включає: механізм особистих контактів; акції прямої дії; механізм легітимності; соціальні ініціативи молоді; молодіжні громадські консультативно-дорадчі структури; проектна та програмна діяльність молодіжних громадських організацій.

Механізм особистих контактів представників молодіжних рухів з представниками органів влади надзвичайно важливий для розвитку молодіжної ініціативи. По-перше, він дозволяє молодіжним громадським організаціям незалежно від мети діяльності заявити про себе особисто, без посередників. По-друге, сформовані контакти й особисті знайомства дозволяють створити більш гнучку систему реагування влади на потреби молодого покоління, що в цілому сприяє підвищенню ефективності молодіжної політики. Для органів влади контакти з представниками молодіжних організацій і рухів – це канал зворотнього зв'язку, який дозволяє не тільки систематично здійснювати моніторинг стану молодіжного середовища, але й відповідно своєчасно коригувати державну молодіжну політику і державну політику взагалі. Недоліками цього механізму слід визнати несистематичність та епізодичність. Особливості бюрократичної системи державного управління такі, що здійснювати зустрічі з представниками молодіжного руху на постійній основі не завжди видається можливим. По-друге, органи влади можуть використовувати цей механізм для власного піару і як маніпулювання політичною свідомістю молоді.

Механізм акцій прямої дії. Перші молодіжні політичні організації вводять такий механізм у взаєминах з владою як акції прямої дії, які набувають форм мітингів, демонстрацій, пікетування, захоплення адміністративних будівель, голодувань тощо. Застосування цього механізму залишається актуальним, особливо для молодіжних припартійних організацій, опозиційних до влади. Акції прямої дії як один із шляхів взаємодії влади та молодіжного руху використовуються в основному молодіжними політичними організаціями. Як правило, учасники акцій не завжди мають на меті здійснювати вплив на державну молодіжну політику. Нерідко акції прямої дії проводяться як реакція на діяльність чи бездіяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування. За ресурсними витратами – це більш складний для реалізації механізм, оскільки провести ефективну публічну акцію набагато складніше, ніж реалізувати той чи інший захід. У цьому випадку потрібна активна цілеспрямована робота з молоддю з боку організаторів. Оскільки в організаторів акцій нерідко виникають труднощі з необхідною кількістю учасників, цей сегмент є конкурентним. Сутність політичної конкуренції полягає в тому, що молодіжні політичні рухи намагаються залучити молодь до участі у власних акціях. Багато з них зазнають невдачі, тому що не вміють знайти контакт з молодими людьми і зацікавити їх, не володіють достатніми ресурсами.

Механізм легітимності – означає різнобічну підтримку молодіжних громадських організацій, діяльність яких відповідає чинному законодавству України. Перевагами застосування механізму легітимності є: можливість забезпечення єдності і цілісності державної молодіжної політики на території всієї країни, формування пропозицій та єдиного стандарту послуг, що надаються молоді. Тим самим легітимність можна розглядати як один з основних механізмів, що дозволяє молодіжним громадським організаціям брати участь у формуванні та реалізації як державної політики України, так і її складової – державної молодіжної політики. Включає в себе:

інформаційне забезпечення, методичну, організаційну підготовку лідерів та активістів молодіжних і дитячих громадських організацій; надання податкових та інших пільг молодіжним громадським організаціям; залучення молодіжних організацій до виконання замовлень для державних та місцевих потреб; сприяння молодіжним громадським організаціям у міжнародній співпраці.

Інформаційне забезпечення, методична, організаційна підготовка лідерів та активістів молодіжних і дитячих громадських організацій передбачає те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які займаються реалізацією державної молодіжної політики, згідно із законодавством, повинні інформувати молодіжні організації про заплановані заходи в сфері молодіжної політики. Крім того, відповідно до запитів молодіжних і дитячих громадських організацій органи виконавчої влади організовують підготовку та перепідготовку кадрів цих організацій, надають методичні консультації в межах бюджетних асигнувань. Можна виділити три основних канали інформування молодіжних громадських організацій та об'єднань про діяльність органів влади в сфері роботи з молоддю: офіційні сайти районних державних адміністрацій, міських рад, обласних державних адміністрацій, центральних органів державної влади, що ведуть роботу з молоддю; різного роду аналітичні бюлетені та спеціалізовані молодіжні ЗМІ; мережа молодіжних інформаційних центрів.

Виконання державного замовлення молодіжними та дитячими громадськими організаціями. Органи державної влади будь-якого рівня можуть залучати молодіжні організації до виконання державного замовлення на створення соціальних служб, інформаційних, інноваційних центрів, центрів дозвілля для дітей та молоді, на розробку і реалізацію проектів з організації соціальної роботи, додаткової освіти, діяльності у сфері культури, охорони здоров'я, екології, діяльності щодо запобігання бездоглядності й правопорушень серед дітей та молоді, а також на наукові пріоритетні для реалізації державної молодіжної політики дослідження та здійснення інших видів діяльності. Державне замовлення виконується на договірній основі. На час виконання державного замовлення молодіжним громадським організаціям можуть бути безкоштовно надані приміщення та обладнання.

Сприяння молодіжним громадським організаціям у міжнародному співробітництві. Цей механізм пов'язаний з формуванням толерантності в міжкультурному середовищі, обміном досвідом в організації та функціонуванні молодіжного руху у різних країнах. Програми передбачають такі заходи як молодіжні фестивалі, міжнародні форуми, "круглі столи", молодіжні табори, семінари, молодіжні спортивно-туристичні заходи, молодіжні науково-практичні конференції, заходи, що проводяться з метою обміну досвідом між країнами тощо.

Соціальні ініціативи молоді – форма добровільної діяльності молоді, молодіжних організацій в інтересах і на благо особистості, суспільства та держави, скеровані на конструювання нової соціальної реальності.

Взаємодія інститутів громадянського суспільства та держави створює найбільш сприятливі умови для розвитку соціальних ініціатив.

Важливою складовою соціальної активності молоді є молодіжні соціальні ініціативи. Найбільш широким поняттям, яке відтворює різноманітність організаційних форм підтримки соціальних ініціатив молоді виступають молодіжні громадські організації. Тому для підвищення суб'єктності молодіжної спільноти, підтримки соціальних ініціатив молоді необхідне сприяння розвитку молодіжних громадських організацій з боку державних структур. Соціальними партнерами у здійсненні молодіжних соціальних ініціатив є органи державної влади

та органи місцевого самоврядування, засоби масової інформації, бізнесові структури, профспілки, релігійні організації, установи, підприємства, трудові та навчальні колективи тощо. Таким чином, залучення молоді до діяльності громадських, зокрема, молодіжних організацій спрямоване на виконання важливої соціальної функції – стимулювання громадської активності молоді у вигляді соціальних ініціатив [1]. Як показує досвід, молодіжна громадська організація найбільш ефективна і поширена форма державної та громадської підтримки соціальних ініціатив молоді.

Підтримка державою соціальних ініціатив молоді здійснюється у таких формах: цільове бюджетне фінансування громадських молодіжних організацій всеукраїнського, обласного та місцевого рівня; конкурсне розміщення грантів серед громадських організацій за проектами, які відображають пріоритетні напрямки державної політики; створення асоційованих структур з делегуванням їм частини повноважень у вирішенні конкретних молодіжних соціальних проблем, таких, як співтовариства, фонди, некомерційні асоціації, муніципальні заклади тощо; укладання короткострокових та довгострокових угод про співпрацю (соціальне партнерство); участь державних службовців та посадовців місцевого самоврядування в громадських структурах (наприклад, у роботі ініціативної групи, яка складається з представників громадських молодіжних організацій з розробки Доктрини молодіжної політики); включення молодіжних лідерів до різноманітних державних органів та комісій; розміщення соціального замовлення як одного зі способів вирішення державою соціальних проблем. Правовою формою соціального замовлення є некомерційна платна послуга, яка надається громадськими організаціями представникам незахищених верств населення. Послуга надається громадським об'єднанням, муніципальною установою – виконавцем соціального замовлення, який визначається результатами публічного конкурсу. Головний принцип соціального замовлення – відсутність прибутку. Використання технології соціального замовлення дозволяє забезпечити додаткове фінансування соціальної сфери за рахунок залучення державних коштів без мотиву мати прибуток; участь молодіжної громадськості у прийнятті рішень (круглі столи, консультації, дебати, мітинги тощо); спільні заходи державних структур із громадськими організаціями (як на всеукраїнському рівні, так і на муніципальному) [4].

Молодіжні громадські консультативно-дорадчі структури – виконують функцію представництва прав і законних інтересів молоді при органах державної влади та органах місцевого самоврядування (молодіжні парламенти, молодіжні уряди, молодіжні ради, молодіжні клуби).

На становлення суб'єктності молоді та вироблення ефективної молодіжної політики, що відповідає інтересам молоді як соціально-демографічної групи, спрямована система молодіжних громадських консультативно-дорадчих структур, що являють собою систему представництва прав і законних інтересів молоді як соціальної групи, заснованої на створенні та функціонуванні при органах державної (муніципальної) влади громадських консультативно-дорадчих структур молоді, а також інших суспільних інститутів участі молодих громадян у житті держави.

Практика молодіжного парламентаризму має широке поширення в країнах Європейського Союзу (Німеччина, Фінляндія, Латвія, Литва, Естонія, Польща, Фінляндія та ін.)

Можна стверджувати, що розвиток молодіжних громадських консультативно-дорадчих структур ґрунтується на поєднанні ініціатив "знизу" і "зверху": "ініціатива знизу", підтримувана "зверху"; "ініціатива зверху", заснована на ініціативі "знизу".

Форми молодіжних громадських консультативно-дорадчих структур.

Молодіжний парламент. Будучи громадським дорадчим (консультативним) органом, молодіжні парламенти беруть участь у розробці нормативно-правових актів та інших документів у сфері державної молодіжної політики, здійснюють взаємодію з відповідними комітетами та комісіями Верховної Ради України, обласними, міськими, районними радами. У цьому випадку члени молодіжного парламенту, як правило, обираються від максимально можливої кількості освітніх установ, молодіжних громадських організацій і т.д. У структурі молодіжного парламенту обов'язкове формування комітетів, комісій та інших робочих органів. Головна перевага такої форми полягає в тому, що спочатку молодіжні парламенти отримують офіційний статус, наданий їм органами законодавчої влади. У цьому випадку жодна громадська організація не зможе претендувати на монополієне використання створеного органу молодіжного самоврядування у своїх інтересах. Як правило, члени молодіжних парламентів проходять кадрову школу в державних органах. Такий статус молодіжного парламенту спрощує процес прийняття та реалізації його рішень через орган влади, при якому він існує.

Молодіжні уряди створюються при органах виконавчої влади. Основною метою створення подібних консультативних органів є залучення молодих громадян до формування та реалізації державної молодіжної політики. Ці об'єднання беруть участь у виробленні, експертизі та внесенні до органів влади проектів нормативних актів з молодіжної політики, координують, надають сприяння в реалізації проектів і програм молодіжних та дитячих громадських організацій.

Молодіжний депутатський клуб – орган, який представляє інтереси молоді на місцевому рівні. Молодіжний депутатський клуб здійснює свою діяльність відповідно до Конституції України, Законів України та чинного законодавства України. Основні завдання Клубу: розробляє проекти відповідно, прийняті на Молодіжному Форумі "Програми щодо реалізації молодіжної політики в м. Комсомольську" та надає їх міській раді, її виконавчому комітету чи будь-якій іншій урядовій чи неурядовій організації; готує проекти рішень на сесії міської ради, засідання виконавчого комітету щодо заходів реалізації молодіжної програми; вносить пропозиції міській владі щодо всебічного вирішення питань молодіжної політики; діє спільно з міською владою; залучає до реалізації програми молодіжні та інші громадські організації, а також співпрацює з урядовими та неурядовими організаціями; висвітлює свою діяльність через ЗМІ.

Представлення інтересів молоді в органах влади. Слід визнати, що при всьому розмаїтті молодіжних громадських консультативно-дорадчих структур їх об'єднує спільна функція – виявлення і представлення інтересів молоді, як суб'єкта державної політики, підвищення ефективності участі молоді в житті регіону та на місцевому рівні. Різні молодіжні структури спроможні ефективно формувати і доводити проблеми, інтереси та очікування молоді до законодавчих і виконавчих органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Це сприяє досягненню конкретних соціальних та економічних результатів, залученню молодих громадян до суспільно-політичних процесів, підвищенню загальної правової культури та громадянської активності молоді. Практика створення регіональних молодіжних громадських консультативно-дорадчих структур свідчить про розвинений механізм представництва інтересів молоді як на державному, так і на місцевому рівні.

Участь у нормотворчій діяльності, насамперед у сфері державної молодіжної політики. Створення умов для участі молоді у формуванні законодавчого поля для

забезпечення своїх прав і свобод є важливим моментом для формування довірчих відносин між державою і молодими громадянами. Участь молоді, молодіжних об'єднань в обговоренні законів та інших нормативних правових актів, що стосуються молоді, підготовка і висування своїх нормотворчих ініціатив дають можливість впливати на визначення основних напрямів державної молодіжної політики, видаткової частини місцевого бюджету з розділу "соціальна політика" в частині, що стосується реалізації молодіжної політики та інші питання. Доцільно внести зміни у бюджетне законодавство в частині зміни бюджетного класифікатора і виділення самостійного розділу "Молодіжна політика" з відповідною розшифровкою.

Підготовка молодих кадрів. Молодіжні парламенти, уряди, депутатські клуби тощо являють собою поле для виявлення молодих лідерів, які цікавляться суспільно-політичною та управлінською діяльністю. Застосування різних форм і методів роботи в рамках функціонування системи молодіжних громадських консультативно-дорадчих структур дозволяє одночасно здобувати теоретичні знання та набувати практичних навичок управлінської роботи. У той же час з числа членів молодіжних громадських консультативно-дорадчих структур формується група однодумців з активною життєвою позицією, готових підтримати і спільно реалізовувати ідеї та програми органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямовані на розвиток регіону. Практична робота молодих людей, їх знайомство з законотворчою, управлінською та громадською діяльністю є важливим компонентом підготовки професіоналів для держави.

Проведення соціально значущих заходів. Молодіжні громадські консультативно-дорадчі структури беруть активну участь у реалізації державних, регіональних програм і окремих соціально значущих акцій, що проводяться на місцевому рівні, регіональному та на державному рівнях.

Просвітницька діяльність. Це, з одного боку, організація навчання молодих людей – членів молодіжних дорадчих структур, з іншого боку, це – просвітницька діяльність у молодіжному середовищі, спрямована на підвищення політико-правової культури молодих виборців і доступності суспільно-політичної інформації, формування активної громадянської позиції молодих людей.

Реалізація проектів і програм молодіжними організаціями – підготовка організованою молоддю проектів, скерованих на формування умов для самоорганізації молоді, розвитку ініціатив, перетворення молоді в активного суб'єкта вироблення та реалізації державної молодіжної політики України. За результатами конкурсу ухвалюється рішення про державну підтримку молодіжної громадської організації, визначається обсяг і порядок надання фінансування з державного, обласного чи місцевого бюджету. Це проекти, присвячені патріотичному вихованню, освітні, розвиваючі, міжнародні програми, проекти, що стосуються профорієнтації та зайнятості, культури, дозвілля, спорту. Програми орієнтовані на різні категорії молоді: учнівську, студентську та

молодь, яка працює, молодих військовослужбовців, підприємців, спортсменів та ін. Проектний механізм взаємодії влади й молодіжного руху характерний для країн з ринковою економікою та ліберальною ідеологією.

На сьогодні механізми залучення молодих громадян до вироблення державних управлінських рішень, участі в житті суспільства не працюють належним чином. Головні причини – небажання і невміння представників влади переходити до принципів і процедур публічної політики, визнавати організації громадянського суспільства рівними партнерами і проводити з ними консультації. З іншого боку, наявна пасивність і професійна неготовність самої організованої молодіжної громадськості вести професійний діалог щодо формування та реалізації державної політики України.

У цілому, експерти, вивчаючи розвиток громадянського суспільства в Україні дійшли висновку, що він відбувається значно повільніше, ніж це потрібно для значного впливу на життя людей та змін у державній політиці. Проте, громадянське суспільство демонструє послідовність і наполегливість своїх дій у розбудові демократії [2]. Співпрацю органів державної влади та органів місцевого самоврядування з молодіжними громадськими організаціями слід відносити до числа чинників, які найбільше впливають на формування і здійснення державної молодіжної політики, оскільки саме участь молоді в діяльності молодіжних організацій сприяє підвищенню її суспільної активності, соціальному становленню і розвитку. Не вдаючись до виявлення ступеня впливу конкретних організацій на цей процес, можна з досить з великою ймовірністю стверджувати, що чим розгалуженіша структура молодіжних організацій, чим дієвішими і впливовішими вони є, чим більше молоді вони реально охоплюють, тим значніший вклад у здійснення державної молодіжної політики вносять як молодіжні організації, так і сама молодь – не лише як об'єкти, але й як активні суб'єкти державної молодіжної політики [3].

Висновок. Отже, налагодження співпраці та партнерських відносин між владою та молодіжною громадськістю буде сприяти зміцненню та розвитку соціального партнерства на демократичних засадах, дозволить забезпечити соціально орієнтовану політику в державі, яка враховуватиме інтереси всіх верств населення.

Список використаних джерел:

1. Димитров М. Ф. Пріоритетні напрями молодіжної політики у діяльності державних місцевих структур та громадських організацій / М. Ф. Димитров // Проблеми освіти : наук.-метод. зб. / голов. ред. В. Г. Кремень. – К., 2006. – Вип. 44. – С. 63–66.
2. Лациба М. В. Чому нам потрібен новий закон "Про громадські організації" / М. В. Лациба, О. Ю. Вінніков, М. М. Слюсаревський ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К., 2008. – 40 с.
3. Молодь та молодіжна політика в Україні : соціально-демографічні аспекти / За ред. Е.М.Лібанової. – К.: Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В.Птухи НАН України, 2010. – 248 с.
4. Перепелиця М. П. Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект) / М. П. Перепелиця. – К.: Укр. ін-т соц. дослідж.; Укр. центр політ. менеджменту, 2001. – 242 с.
5. Тетерский С. В. Социальные инициативы детей и молодежи: поддержка общества и государства : монография / С. В. Тетерский. – М.: Реглант, 2003. – 214 с.

Надійшла до редакції 12.11.2014

М. В. Канавец

НАПРАВЛЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С МОЛОДЕЖНЫМ ДВИЖЕНИЕМ

В научной статье освещены направления взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с молодежным движением. Раскрыты основные формы воздействия молодежного движения на формирование и реализацию государственной политики Украины. Предложены пути усовершенствования государственной политики в сфере молодежи.

Ключевые слова: молодежные организации; молодежное движение; механизм личных контактов; акции прямого действия; механизм легитимности; социальные инициативы молодежи; молодежные общественные консультативно-совещательные структуры; проектная и программная деятельность молодежных общественных организаций.

M. Kanavets

AREAS OF COOPERATION BETWEEN STATE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT WITH THE YOUTH MOVEMENT

In this scientific article suggests ways of interaction of state and local governments with the youth movement. The basic forms of influence youth movement on the formation and implementation of public policy in Ukraine are reveal. Ways of improving public policy in the area of youth are evolves.

Key words: youth organizations; youth movement; the mechanism of personal contacts; direct actions; mechanism of legitimacy; social initiatives of young people; youth community advisory structure; project and program activities of youth.

УДК 65.012.7

Д. А. Красніков, асп., НАДУ, Київ

ВПЛИВ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ НА ВИНИКНЕННЯ ПОРУШЕНЬ В СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Проаналізовано основні види порушень, що допускаються під час здійснення закупівель за державні кошти, та їх наслідки з огляду на витрачання державних коштів. Досліджено вплив прийнятих управлінських рішень на виникнення відповідних порушень у сфері державних закупівель. Розглянуто негативні наслідки впливу порушень в сфері державних закупівель на фінансову систему держави та виникнення корупційних явищ.

Ключові слова: державні закупівлі; порушення; управлінські рішення; збитки; втрати; корупція; контроль.

Постановка проблеми. В умовах становлення фінансово-економічної системи держави зростає значення державних закупівель як фундаментального інституту для розвитку інших сфер реалізації державної політики. Налагоджені економіко-правові відносини та ефективний механізм здійснення закупівель за державні кошти значно впливають на темпи економічного зростання, результативність структурних перетворень у соціально-економічній сфері. Проте, зазначений процес гальмується через відсутність ефективних управлінських рішень, що призводить до порушень під час проведення процедур державних закупівель.

В даний період нестабільності, як в політичній так і економічній сферах нашої держави та необхідності приведення системи державних фінансів в режим надзвичайної економії, а законодавчої системи у відповідність до європейських вимог, зазначене питання постає надзвичайно гостро, оскільки неправильні управлінські рішення, що призводять до виникнення порушень в закупівельній сфері призводять до втрат державних коштів. Водночас, такі рішення є складовою корупційних явищ у цій сфері та потребують окремого дослідження з метою вдосконалення закупівельного та антикорупційного законодавства в частині недопущення відповідних негативних наслідків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державна закупівельна сфера розглядалась у працях багатьох вітчизняних та іноземних вчених, таких як, В. Смиричинський, О. Шатковський, С. Яременко, В. Белов, А. Демкіна, А. Храпкін, О. Воробйова, Е. Дмитренко. Крім того, науковці, що досліджують питання державного фінансового контролю, такі як І. Дрозд, М. Білуха, О. Василик, І. Стефанюк, В. Бурцев, Н. Хімічова, А. Латинцев та питання державного управління такі, як К. Ващенко, В. Бодров, Ю. Ковбасюк також аналізують порушення у сфері державних закупівель та їх вплив на функціонування системи державних фінансів. Водночас зазначені порушення в більшості наукових праць розглядають, як складова у системі фінансових порушень або, як різновид корупційних явищ, та не досліджуються, як окремий напрямок для вдосконалення системи державних закупівель в цілому, шляхом прийняття правильних управлінських рішень.

Формулювання мети статті. Враховуючи зазначене, основним завданням цієї роботи є детальний розгляд порушень, що виникають у сфері державних закупівель, їх класифікація та аналіз з огляду на життєві управлінських заходів для запобігання їх виникнення.

Актуальність теми цього дослідження зумовлюється загостренням економічної ситуації в Україні, що вимагає надзвичайної економії державних коштів та впровадження законодавчих норм в частині боротьби з корупцією в державному управлінні, в тому числі, при витрачаннях державних коштів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Закон України "Про здійснення державних закупівель" [3, с. 1–49] не передбачає стадій закупівель за державні кошти,

але даний закупівельний процес умовно можна розділити на три етапи: планування закупівлі, організація закупівлі та реалізація результатів відповідної закупівлі.

До першого етапу відноситься, насамперед, визначення вартісних та кількісних меж закупівлі, фінансування та, у разі необхідності, планування процедурних питань для здійснення такої закупівлі.

Другий етап включає проведення процедури закупівлі та всі нюанси щодо її організації.

До третього етапу належить реалізація результатів перших двох етапів у вигляді укладання договору на відповідну закупівлю та його виконання.

Кожен з вище оговорених етапів характеризується ймовірністю прийняття неефективного управлінського рішення, що призведе до виникнення порушень, які впливають на витрачання державних коштів.

Якщо розглядати статистичні дані, то відповідно до звіту Державної фінансової інспекції України лише у січні-серпні 2014 року за результатами проведених контрольних заходів виявлено фінансових порушень, що призвели до втрат фінансових та матеріальних ресурсів, на загальну суму 2 617 168,22 гривень [4, с. 1].

Варто зазначити, що не всі рішення державного замовника, які призводять до виникнення закупівельних порушень мають результатом утворення збитків, але всі вони можуть вплинути на подальше проведення закупівлі та її реалізацію, що завдасть збитків на етапі виконання договору за результатами проведення такої закупівлі.

Так, на першому етапі закупівельного процесу державний замовник приймає рішення щодо планування закупівель на рік та найчастіше допускає порушення у вигляді планування закупівель в обсягах, які перевищують доходи, затверджені кошторисом або фінансовим планом. Зрозуміло, що це порушення в більшості випадків зустрічається у бюджетній сфері, так як може служити приводом для отримання додаткового фінансування з державного бюджету. При цьому, планування закупівель без реальної необхідності призводить до зайвої і неефективної витрати державних коштів. Крім того, окреслена ситуація для замовника закупівлі є вигідною там, де можна отримати більшу корупційну ренту, а відповідно є складовою корупційних явищ [6, с. 417].

З цією ж метою досить часто зустрічається порушення у вигляді неправильного визначення предмета закупівлі (штучне дроблення предмета закупівлі), коли державний замовник приймає рішення ціллю якого є уникнення проведення конкурсних торгів та здійснення закупівлі в афільованих структурах зазвичай за завищеними цінами, що також, відповідно, призводить до втрати державних коштів.

Окремої уваги на першому етапі здійснення закупівель вимагає питання вибору процедури закупівлі, оскільки неправомірний вибір відповідної процедури призводить до спотворення конкуренції стосовно предмету закупівлі [1, с. 78]. Коли натомість конкурентної процедури закупівлі замовник приймає рішення про застосу-

вання неконкурентної процедури в одного учасника (попередні переговори) і ціна закупівлі не визначається в ході конкурентних торгів, а встановлюється тим єдиним учасником. В результаті такого рішення ціна не завжди відповідає економічно вигідному рівню, що переважає на ринку відповідного предмету закупівлі. Знову ж таки дана ситуація вигідна замовнику при наявності додаткової особистої вигоди (відкату), тобто також є корупційним явищем [6, с. 369].

Крім того, з цією ж метою – лобювання інтересів одного учасника – державні замовники приймають рішення про утворення і розміщення свідомо скороченого плану держзакупівель, куди потім вносяться правки безпосередньо перед торгами, або допускаючи неправомірне скорочення строків подачі пропозицій конкурсних торгів, що не дає можливості іншим потенційним учасникам вчасно підготуватися до участі в процедурі закупівлі. Такі рішення особливо шкодять конкуренції при закупівлі складних товарів, робіт і послуг, що вимагають довгої попередньої підготовки конкурсної пропозиції [2, с. 141].

Таким чином, аналіз порушень до яких призводять неправомірні управлінські рішення на першому етапі закупівельного процесу показав, що такі порушення здійснюються, в першу чергу, з метою обмеження конкуренції, шляхом уникнення конкурентних торгів, або лобювання інтересів одного учасника. Самі по собі порушення не призводять до збитків. Але їх наслідки після укладання договору сприяють здійсненню закупівель за завищеними цінами, що не відповідає принципу економії державних коштів та є неефективним управлінським рішенням.

Для зменшення вищезазначених негативних явищ необхідно на законодавчому рівні посилити попередній контроль, зокрема за плануванням закупівель та обранням процедур. Такий контроль на сьогодні відбувається у вигляді оприлюднення інформації про закупівлю, а саме річних планів закупівель, які включають основну інформацію про потребу замовника та майбутній закупівельний процес, а також оголошень про конкретну закупівлю, але при цьому не має механізмів впливу на державного замовника у разі виявлення відповідних порушень. Тобто, навіть якщо контролюючий орган чи громадськість виявляють в оприлюднених документах порушення, вони не можуть вплинути на їх попередження до завершення всього закупівельного процесу. Враховуючи зазначене, на цьому етапі найбільш важлива роль відводиться ефективному управлінню з боку самого замовника.

На другому етапі здійснення закупівель допускаються порушення не лише з підстав бажання незаконної наживи замовником, а і через некомпетентність або невідомість службових осіб, що займаються закупівлею.

Так, на етапі проведення процедур закупівель розповсюджені такі порушення, як складання документації конкурсних торгів з вимогами, які носять дискримінаційний характер, що призводить до створення преференцій конкретного учасника; порушення термінів публікації інформації про процедуру закупівель через що відбувається зменшення кількості потенційних учасників; необ'єктивна оцінка пропозицій учасників закупівель, яка призводить до неправомірного вибору "свого" переможця (у більшості таких випадків вартість предмета закупівлі завищена в рази); формування свідомо завищених вимог до предмету поставки або часу виконання поставки товару, роботи, послуги. Останнє здійснюється з метою усунення бажання компаній-конкурентів брати участь у торгах, що зменшує конкуренцію на користь однієї з компаній. Далі, після укладання договору ці вимоги можуть бути порушені без виставлення претензій з боку замов-

ника, необґрунтовано змінені або скасовані. До такого ж типу порушень можна віднести встановлення невиправдано тривалих термінів на відстрочку платежу. Після виконання робіт чи поставки товару, у разі виграшу "своєї" фірми, оплата може бути здійснена раніше, що само по собі не є порушенням законодавства.

Таким чином, на другому етапі закупівельного процесу службовими особами, відповідальними за проведення закупівлі, з метою незаконної вигоди знову ж таки здійснюється лобювання інтересів конкретного учасника. Але в цьому випадку уже не шляхом зменшення конкуренції, а конкретними діями направленними на організацію процедури та оформлення відповідних документів таким чином, щоб цей учасник за будь-яких обставин, в тому числі і незаконних, був обраний переможцем.

Крім того, як уже зазначалося, багато порушень на цьому етапі відбувається через некомпетентність службових осіб, що проводять закупівлю. Такій ситуації сприяє те, що нормативна база у сфері державних закупівель надзвичайно часто змінюється. Сьогодні в законодавстві відсутня вимога про обов'язкове навчання членів комітетів конкурсних торгів замовника та, при цьому, не передбачено механізмів стимулювання зацікавленості у відповідній роботі службових осіб замовника. В результаті, постійно спостерігається недостача необхідних компетентних кадрів.

Отже, насамперед, необхідно забезпечити кадровий потенціал державних службовців, що займатимуться ефективним плануванням, організацією та проведенням процедур державних закупівель.

Ураховуючи зазначене, управлінські рішення направленні на підвищення професійних навиків членів комітету з конкурсних торгів можуть зменшити ризики завдання збитків через відповідні обставини.

Для зменшення порушень направлених на виграш конкретного учасника необхідно обмежити можливість замовників впливати на цей процес, шляхом прийняття рішень стосовно відповідності чи невідповідності документі, що подаються учасниками. Це можливо, якщо законодавець визначити чіткі вимоги до учасників та вичерпний перелік тих документів, якими має бути підтверджена відповідність учасників торгів даним вимогам.

Останній етап – етап укладання та виконання договору характеризується порушеннями, що стосуються, окремо, самого процесу укладання договору та, окремо, його виконання.

Під час укладання договору поширеними є порушення, коли договір укладається на відмінних від раніше встановлених в документації конкурсних торгів умовах, що призводить до нівелювання самої суті торгів оскільки їх результат не відповідає попередньо визначеним вимогам. Також, досить негативні наслідки має ситуація, коли відбувається укладення договору з порушенням встановленого законодавством терміну, що призводить до позбавлення права учасників на оскарження результатів торгів та, в багатьох випадках, покриває порушення прав учасників, що не стали переможцями торгів.

На етапі виконання договорів зустрічаються порушення, коли з метою збільшення прибутку "своєї" фірми приймаються неправомірні рішення про внесення змін до договору в частині збільшення ціни, зміни характеристик товару (у бік погіршення), продовження терміну дії договорів, а також проведення так званих "безтоварних операцій", суть яких полягає в підписанні актів (накладних) без реального постачання товарів, надання послуг, поставка товарів з порушенням вимог якості необхідних для замовника та прописаних в вимогах документації конкурсних торгів [5, с. 324].

Таким чином, дані порушення характеризуються двома різними ознаками – в першій ситуації відбувається порушення, що впливає на ціну та фактично перетворюється у реальні збитки та втрату коштів, у наступних ситуаціях порушення виконання договору призводить до матеріальних втрат, які не виражаються у грошовому еквіваленті відразу, але в результаті також призводять до збитків.

Для недопущення відповідних порушень важливе значення має контроль за виконанням договорів не лише у вигляді звітування замовником про хід виконання договору, а і у вигляді казначейського контролю в ході витрачання державних коштів за цим договором. Крім того, особливий контроль має бути за недопущенням неправомірного збільшення цін по закупівельним договорам. Водночас у разі документально підтвердженої необхідності такого збільшення потрібно вдосконалити механізм, що діє на сьогодні, в частині полегшення цього процесу для запобігання зриву поставок суспільно необхідних товарів, робіт та послуг, оскільки така ситуація також призводить до втрат.

Отже, враховуючи окреслену ситуацію, управлінські рішення в частині підписання та виконання договорів повинні бути забезпечені контрольними заходами та аналізом, який виважено обґрунтує їх прийняття.

Висновки. Проведений аналіз показав, що закупівельний процес за державні кошти, умовно розподілений на три етапи, має свою характеристику порушень на кожному з етапів. При цьому дослідження видів порушень, що відбуваються в ході цього процесу довели, що практично будь-яке порушення пов'язано з прийняттям неефективного управлінського рішення, що призводить до встановлення завищеної ціни закупівлі, шляхом її фактичного завищення або невідповідності поставок товарів, робіт чи послуг встановленій ціні. Метою кожного порушення, в більшості випадків, є отримання додаткової вигоди службовими особами, відповідальними за здійснення закупівлі, що реалізується через лобювання інтересів конкретного учасника. Разом з тим, такі порушення, в першу чергу, призводять до збитків, завданих державі, та сприяють поширенню коруп-

ційних явищ. Отже, неефективні управлінські рішення у сфері державних закупівель, що тягнуть за собою порушення закупівельного законодавства, призводять до ослаблення фінансової системи держави в цілому та розширення тіньової економіки і корупційних явищ, які загрожують національній безпеці та суспільному ладу України, особливо в умовах сьогодишньої ситуації політичної та економічної нестабільності.

Для запобігання виникнення розглянутих ситуацій необхідні кардинальні зміни в законодавстві, що регулює сферу державних закупівель, які забезпечать ефективне управління як на мікрорівні – прийняття рішення замовниками, так і на макрорівні – функціонування закупівельної системи держави.

Насамперед, слід посилити попередній та поточний контроль за здійсненням закупівельної діяльності державними замовниками, що унеможливить прийняття неефективних управлінських рішень та забезпечить недопущення відповідних порушень ще на етапі до витрачання державних коштів. Крім того, необхідно спростити систему участі у державних торгах, що дозволить збільшити конкуренцію серед учасників та надасть вибір у прийнятті ефективного рішення щодо переможця державних торгів і забезпечить встановлення оптимальної ринкової ціни для державних закупівель.

Список використаних джерел:

1. Безух О. В. "Проблеми правового регулювання економічної конкуренції в Україні". – К: НДІ приватного права і підприємництва, 2008. – 192 с.
2. Государственные и муниципальные закупки: проблемы применения гражданско-правовых санкций: монография / А. В. Демкина; [науч. ред. Л. Ю. Михеева]. – М.: Норма: ИНФА-М, 2012. – 288 с.
3. Закон України "Про здійснення державних закупівель" від 10.04.2014 № 1197-VII.
4. Інформаційно-аналітичний портал Державної фінансової інспекції України: звіт про результати діяльності держфінінспекції та її територіальних органів за січень - серпень 2014 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/105569>.
5. Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / Под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана; Пер. с англ. – М.: Альпина Паблшерз, 2010. – 551 с.
6. Томсінов А. В. Поняття договірних збитків у праві Англії, США та Росії: Монографія. – М.: Зерцало-М, 2010. – 184 с.

Надійшла до редколегії 13.11.2014

Д. А. Красников

ВЛИЯНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ НА ВОЗНИКНОВЕНИЕ НАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Проанализированы основные виды нарушений, допускаемые при осуществлении закупок за государственные средства, и их последствия, учитывая расход государственных средств. Исследовано влияние принимаемых управленческих решений на возникновение соответствующих нарушений в сфере государственных закупок. Рассмотрены негативные последствия влияния нарушений в сфере государственных закупок на финансовую систему государства и возникновения коррупционных явлений.

Ключевые слова: государственные закупки; нарушения; управленческие решения; убытки; потери; коррупция; контроль.

D. Krasnikov

MANAGERIAL DECISIONS IMPACT ON VIOLATION OCCURRENCE IN PUBLIC PROCUREMENTS

The main types of violations, which are committed in the procurement process at public expense, and the consequences of violations considering public funds spend were investigated. Also the influence of managerial decision making on violations occurrence in public procurement was investigated. The negative impact of the violation occurrence in public procurement on the country's financial system and on the corruption occurrence was examined.

Key words: public procurement; violations; administrative decisions; diseconomies; loss; corruption; control.

УДК 35:005

Лі Жуйтін, асп., КНУТШ, Київ

НОВИЙ ДЕРЖАВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ПРИКЛАДНИЙ ВИМІРИ

У статті досліджено поняття нового державного менеджменту, сутність та ключові ознаки концепції нового державного управління. Проаналізовано теоретичні та практичні засади виникнення даної концепції, її переваги та недоліки, а також головні відмінності від класичної моделі державного адміністрування.

Ключові слова: новий державний менеджмент, державне управління, державне адміністрування, публічний сектор, децентралізація, дебіюрократизація, маркетингізація.

Парадигма нового державного менеджменту виникає як концептуалізуюча рефлексія класичної моделі державного управління (адміністрування) у 80-ті роки

XX століття. Її поява була інспірована декількома вагомими причинами, деякі з них за власною природою мали теоретичний характер, інші – суто прикладний.

© Лі Жуйтін, 2014

У даному випадку симбіоз умов появи ідеї нового державного управління є нерозривним, адже наукові дослідження державно-управлінської царини першочергово покликані подолати наявні виклики у перманентно змінюваній дійсності, а вироблені в результаті науково-дослідної діяльності результати потребують негайної імплементації (не лише задля верифікації), а насамперед, задля удосконалення системи державного управління й подолання кризових та конфліктних явищ. З іншого боку, переосмислення реальності є неповноцінним без переоцінки і аналізу теоретичного виміру. Саме тому новий державний менеджмент як управлінська парадигма базується на критиці класичної теорії державного управління (ідей Д. Валдо, М. Вебера, В. Вільсона, Дж. Гуднау, Л. Гулика, Г. Саймона, Л. Урвіка, А. Файоля тощо), а з іншого – одразу перетворюється на практику у вигляді нових рішень (часом не популярних), системних перебудов, модернізацій та удосконалень (переорганізація управління публічним сектором М. Тетчер, Р. Рейгана і т. д.).

Слід підкреслити, що переакцентуація на нові управлінські техніки і критика попереднього теоретичного доробку не є свідченням наукової слабкості останнього. Просто ідеї, актуальні при вирішенні адміністративних завдань наприкінці XIX – початку XX століття, суттєво різнилися від тих, що постали перед керманичами держав у другій половині XX століття. Більше того стали очевидними вихідні недоліки бюрократичної моделі державного управління, як то завищений формалізм, корупція, розчинення відповідальності, соціальне відчуження, економічна неефективність тощо. По суті всі вище перераховані обставини і стали причиною різкої критики класичної державно-управлінської моделі. Варто наголосити, що подібна критика знайшла своє відлуння не лише у науково-дослідних розвідках, а й у серцях пересічних громадян, які почали усвідомлювати неефективність та занадто високий рівень бюрократизованості системи, покликаної першочергово слугувати їм.

Л. Фон Мізес у роботі "Бюрократія" писав, що бюрократична система "просякнута фанатичною ворожнечею до вільного підприємництва і приватної власності. Вона паралізує бізнес і знижує результативність праці. Витрачаючи марнотратно гроші, вона розбазарює багатство нації. Вона неефективна і розтратлива. Хоча свою діяльність вона називає плануванням, у неї немає чітких планів і цілей. Вона неєдина і неоднорідна: різні бюро і агентства переслідують суперечливі цілі. Результатом є розвал усього соціального механізму виробництва та розподілу" [1, с. 5].

Загалом, дослідженню концептуальних засад нового державного управління присвячено доволі значний перелік робіт. Серед провідних дослідників даного напрямку можна назвати таких представників близького і далекого зарубіжжя як Г. Алісон, Т. Боверд, П. Богасон, Є. Гриценко, Д. Кетлі, М. Консайдин, І. Мальківська, С. Махіна, К. Політт, П. Ойкон, Д. Озборн, Л. Отул, А. Павроз, Т. Пітерс, С. Ренсон, Н. Флінн, К. Худ, В. Чиркін тощо. Серед українських науковців, що присвятили свої наукові розвідки заданій тематиці, зустрічаємо О. Амосова, М. Белинську, Р. Войтович, Н. Гавкалову, В. Корженку, В. Мартиненку, І. Радзівєвського, В. Солових, В. Соловійова, В. Толкованова.

Однією з ключових характеристик нового державного управління є запозичення у практику публічної служби принципів і методик бізнесу. По суті, реформи державного управління передбачали адаптацію успішних управлінських практик підприємства до управлінської дійсності у суспільному сегменті. Так, один із експертів у аналізованій галузі Р. Бен визначає новий державний

менеджмент як "колекцію тактик та стратегій, націлених на подолання неефективності, властивої для традиційної моделі державного сектору" [3, р. 26].

Ще на початку 80-х років XX століття науковий тандем Дж. Гертсона та І. Овермена визначили новий державний менеджмент як "міждисциплінарне дослідження загальних аспектів адміністрування поєднання функцій планування, організації та контролю управління з менеджментом людських, фінансових, фізичних, інформаційних та політичних ресурсів" [10, р. 275].

Дещо пізніше, в середині 90-х років XX століття інший дослідник, С. Борінс, визначив нове державне управління як "нормативну концептуалізацію публічного адміністрування, що складається з декількох взаємопов'язаних компонентів: забезпечення високоякісних послуг для громадян як цінність; збільшення автономії публічних менеджерів; винагорода організацій та персоналії на основі досягнення поставлених цілей; доступність людських та технологічних ресурсів, що необхідно для якісної роботи менеджерів; усвідомлення достоїнств змагання та раціональне осмислення того, які цілі мають виконуватися приватним сектором, а які публічним" [4, р. 15].

Інший дослідник Д. Кетл визначає нове державне управління через шість засадничих ознак останнього: продуктивність, маркетингізація, орієнтація на клієнтів, децентралізація, орієнтація на цілі, сформульовані політиками, та звітність по результатах. Переважна більшість названих ознак є зрозумілою вже через самі дефініції. Під продуктивністю мається на увазі ефективність результатів управлінського процесу, орієнтація на клієнтів передбачає усвідомлення громадянина (споживача послуг) клієнтом, тобто його потреби і запити визнаються пріоритетними по відношенню до управлінської системи. Децентралізація вбачає відмову від класичної ієрархізованої системи комунікацій між структурними ланками управлінської системи, перехід на горизонтальні зв'язки з чітким розподілом меж відповідальності. Орієнтація на цілі по суті комутує декілька попередніх ознак (продуктивність та орієнтацію на клієнтів), мета роботи будь-якого агентства управлінської системи полягає у досягненні запланованого результату у максимальному об'ємі з мінімальними ресурсними витратами. Звітність по результатах – один з ключових етапів оцінки управлінського процесу, аналіз, який дозволяє виявити прогалини та недоліки, скоригувати управлінську діяльність в майбутньому на основі якогось прецеденту, удосконалити процес планування і прогнозування роботи з управління соціальною системою. Маркетингізація – характеристика, яка на нашу думку, потребує більш детальної конкретизації з точки зору інноваційної природи для державно-управлінської діяльності.

Як пише український дослідник В. Солових: "Змістом маркетингізації є введення в практику діяльності державного апарату ринкових механізмів в найширшому сенсі. Як правило, обов'язковим елементом маркетингізації називають приватизацію. Суть останньої, коли обговорюється реформа державного управління, полягає не в продажі державної (муніципальної) власності, а в скороченні складу і обсягу державних функцій, зокрема функцій оперативного управління, зменшення навантаження на державні бюджети всіх рівнів. Приватизація тут – спосіб "скорочення" складу й обсягу функцій під тиском нестачі ресурсів для забезпечення їхнього виконання. Другий широко вживаний ринковий механізм – контракція. Ті функції з виробництва і надання суспільних благ, які за допомогою приватизації передано на реалізацію в недержавний сектор, але є значущими для суспільства, держава продовжує ретельніше контролювати, щоб забезпечити їхнє виконання за обсягом і якістю" [2, с. 7].

М. Консайдин виробляє власну шкалу імперативів нового державного менеджменту. До них вчений відносить: 1) акцент на вимірюваних результатах та випуску продукції; 2) управлінський інструменталізм, який передбачає розробку державної політики керівниками міністерств та відомств і подальшу реалізацію підлеглими департаментами; 3) інтеграція, під якою мається на увазі високий рівень координації, узгодженості і пов'язаності між собою різних урядових департаментів; 4) гарантія загальних цільових установок у діяльності урядових служб [7, р. 6].

Фактично вище перераховані характеристики мали стати запорукою подолання наріжних проблем того часу: неефективності діючих інститутів управління, зростаючій обмеженості ресурсів на фоні збільшуваного попиту населення, досягнення меж росту суспільного сектору, необхідності діяти у надзвичайно динамічному і швидко змінюваному середовищі в умовах закостенілого бюрократичного апарату, появи нових суспільно-політичних та культурних цінностей, не врахованих існуючою системою.

Варто відмітити, що новий державний менеджмент у структурному аспекті не являє собою якусь єдину узгоджену концепцію, радше він репрезентує собою комплекс пропозицій відносно реформування державного управління навколо ідеї наближення менеджменту у суспільному секторі до методів, поширених у бізнесі, дієвість яких є очевидною. Один із класиків нового державного управління К. Худ у роботі 1991 року "Публічний менеджмент на всі часи" виділяє сім фундаментальних ознак нового державного менеджменту: 1) практичний професійний менеджмент публічних організацій, що означає високий ступінь автономності менеджерів в управлінні власною організацією; 2) чіткі стандарти і міри продуктивності, тобто чітко визначені цілі та завдання, що має сприяти більшій ефективності та забезпеченню підзвітності; 3) більший акцент на вихідних показниках управління, тобто ресурси направлені у сфери відповідно до вимірювань продуктивності через необхідність підкреслити результати, а не процедури; 4) перехід до подрібнення одиниць в державному секторі, тобто, розбиваючи великі департаменти на менші одиниці (окремо фінансовані і взаємодіючі на відстані "втягнутої руки") навколо певних продуктів; 5) перехід до більшої конкуренції в державному секторі, тобто запровадження довгострокових контрактів і процедури тендерів, адже суперництво завжди є ключем до зниження витрат і поліпшенню умов; 6) акцент на стилі приватного сектору у практиці управління, тобто відхід від бюрократії, що має гарантувати більшу гнучкість у питаннях найму та винагород; 7) акцент на дисципліні та ощадливості у питаннях використання ресурсів в державному секторі, що означає скорочення прямих витрат та підвищення дисципліни працівників.

Спираючись на колективну роботу П. Данлеві та К. Худа "Від старого публічного адміністрування до нового публічного менеджменту" (1994), можемо виокремити декілька фундаментальних принципів нового державного управління як наукової концепції: 1) підвищення прозорості бюджетів з прив'язкою витрат до результатів діяльності, а не до ресурсів, що використовуються, результати при цьому мають бути представлені у вигляді кількісних показників ефективності та продуктивності; 2) розуміння організацій суспільного сектору як ключових у ланцюгу агентських відносин і мережі контрактів, що забезпечують зв'язок стимулів з результатами діяльності; 3) трансформація процесу надання послуг шляхом імплемента-

ції квазіринкових форм організації, наприклад, розведення опцій покупця і постачальника послуг, замість традиційних вертикальних функціональних структур, що реалізують процес прийняття рішення щодо надання послуги, планування та фінансування, а також безпосередньо сам процес надання послуги; 4) створення конкурентного середовища для постачальників послуг, враховуючи конкуруючі поміж собою державні установи, приватні фірми та некомерційні організації; 5) розділення державних постачальників та проведення антимонопольної політики по відношенню до приватних кампаній-постачальників з метою надання споживачам можливості вибору серед постачальників послуг.

Отже, "економічний підхід" наділяє державне управління установками підприємницького управління, які системно можна звести до наступних положень: публічними і приватними організаціями можна керувати приблизно однаково; у державному управлінні варто використовувати практику менеджменту; за умов нової організації управління варто переходити від оцінки процесу ефективності управління до оцінки ефективності результатів управління; необхідно відокремити комерційні опції від некомерційних, а політико-консультативні функції від функцій надання послуг і регуляторних опцій; до споживача суспільних послуг варто ставитися як до покупця останніх; при організації суспільних послуг державне управління має віддавати пріоритет приватному підприємництву тощо.

Безперечно, неперевірена аплікація бізнесово-управлінської методології в управлінську практику суспільним сектором була неможливою. А тому ціла низка наукових груп, що об'єднали фахівців з галузі управління та економіки, долучилися до процесу проведення емпіричних досліджень, в ході яких була виявлена незначна розбіжність між двома управлінськими напрямками, а відтак, шлях до запровадження ефективних методик приватних компаній у сферу державного управління стає відкритим. Так, Дж. Бойн обирає тринадцять напрямів порівняння державних і приватних організацій, і доходить висновку про наявність відмінностей лише у трьох. Б. Бозман у роботі 1987 року "Усі організації публічні" доходить ще більш радикальних висновків, говорячи про те, що жодна організація не є чистою формою приватної чи державної установи, а градацію між останніми можна вивчати лише по трьох специфічних напрямках публічності.

Досліджуючи відмінності між моделями старого і нового державного управління, дослідники Л. Джоунс та Ф. Томпсон у роботі 1999 року "Інституційне оновлення публічного менеджменту для XXI століття" зазначають, що новий державний менеджмент акцентує увагу на спільній роботі, дорученнях та процесах, в той час як його попередник зосереджувався на значенні функцій, виконання і задач. Будівельними блоками старого державного управління були бюрократія та ієрархія, для нового ж – мультипрофесійна команда, яка працює спільно від самого початку до виконання конкретного завдання. Окрім того, за нового державного менеджменту повноваження прийняття рішення делегується команді, що виконує організаційну роботу та здійснює контроль у відповідності до проекту, що реалізується. Більше того, новий державний менеджмент визначає економію та ефективність виключно в контексті необхідності задоволення споживача. І наостанок, нова модель управління суспільним сегментом менш за все зацікавлена в організаціях і базується на інституційному дизайні та виборі.

Загалом концепція нового державного управління спирається на два наріжні поняття: ринок та управління. Ринок означає конкуренцію і розглядається як "шлях до небес". Конкурс змушує приватні компанії постійно шукати кращі продукти і послуги, тому що, якщо вони не вдосконалюються, інші компанії посідатимуть їхнє місце, і попередники не виживуть. Громадській сектор не піддається конкуренції. За доктрини нового державного менеджменту, організації державного сектора перебувають у монополійній ситуації і, отже, не мають аналогічного способу для постійного поліпшення. Оскільки відсутній конкурентний тиск для економічної ефективності та підвищення продуктивності, розподіл ресурсів у суспільному адмініструванні буде неоптимальним. Щоб виправити цю ситуацію, новий державний менеджмент пропонує цілий ряд способів для підвищення конкурентоспроможності організацій державного сектора.

Інший ключовий концепт – управління – означає окрему і специфічну діяльність, яка об'єднує плани, людей і технології для досягнення бажаних результатів. Передбачається, що управління є професійним способом боротьби з проблемами організації та оптимального розподілу ресурсів. Управління ґрунтується на наукових знаннях про те, як мати справу з такими проблемами в найбільш раціональному та ефективному вияві. Управління відрізняється від політики, яка є сферою конфлікту і безладу, а політики є аматорами у сфері управління, оскільки вони не володіють достатнім рівнем знань щодо управління організаціями. Відповідно до ідеології нового державного управління, останнє потребує більш професійного підходу. Політики мають законну роль відповідальних за загальні цілі організації державного сектора, але реалізація має бути доручена виключно професійним менеджерам.

Як ми вже говорили, в жодній з дисциплін (економіка, політологія, соціологія, теорія організації тощо) немає єдиної теорії нового державного менеджменту. М. Ехсан та Ф. Наз у колективній роботі присвяченій перспективам застосування механізмів нового державного управління у державах, що розвиваються, виділяють чотири напрями: менеджеризм, новий публічний менеджмент, ринково орієнтоване публічне адміністрування та антрепренерське управління [9, р. 32]. Однак, переважна більшість дослідників схиляється до думки, що фундаторами напрямку можна вважати Д. Осборна та Т. Геблера, які у спільній роботі "Переосмислюючи управління. Як дух підприємництва трансформує публічний сектор" розкриваються ті десять принципів, на яких, на їхню думку, ґрунтується новий державний менеджмент: 1) більшою мірою керувати підлеглими, аніж виконувати їхні функції; 2) більшою мірою надавати споживачам можливості вибору, ніж обслуговувати їх; 3) надавати послуги на основі конкуренції; 4) управляти скоріше постановкою завдань, ніж визначенням правил; 5) вкладати капітали в результати, а не в наміри; 6) всемірно орієнтуватися на споживача; 7) заохочувати підприємницький дух заробляння грошей, а не бюрократичну трату; 8) надавати перевагу профілактиці перед лікуванням; 9) здійснювати структурну децентралізацію і налагоджувати співпрацю децентралізованих структур; 10) досягати змін за допомогою ринково орієнтованих зусиль.

Дана робота відіграла ключову роль у популяризації ідей нового державного управління, причому не тільки у США, але і далеко за їх межами. По суті, це узагальнення кращих практик управління в суспільному секторі – традиція, задана в управлінській літературі ще Т. Пітерсом і Р. Уотерменом десятьма роками раніше. Можна

сказати, що книга Д. Осборна і Т. Геблера відіграла для громадського сектора ту ж роль, що й трактат Т. Пітерса і Р. Уотермена для приватного бізнесу. Більш того, вона стала символом першої президентської кампанії Б. Клінтона, а її висновки набули статусу офіційних рекомендацій щодо підвищення ефективності державного сектора. За підтримки віце-президента А. Гора, що очолював в адміністрації комісію з державного управління, у 1993 була опублікована Національна доповідь про ефективність управління (National Performance Review), що став, на думку журналу Time, одним з найбільш читаних документів федерального уряду за всі роки його існування.

Безперечно, концепція нового державного управління не позбавлена недоліків. Її критика вельми різноманітна і може бути класифікована за дисциплінарною приналежністю авторів і, далі, за їх прихильністю до певної теорії в рамках відповідних дисциплін. Недисциплінарний характер носить лише критика, яку прийнято називати фаталістською. Її положення можна звести до простого твердження, що фундаментальні проблеми громадського сектора (корупція, людські помилки, збої складних систем, негативний політичний вплив на формування та реалізацію програм) не виправить жодна система менеджменту.

Огляд практики державного управління призводить до постановки питань, часто незручних для прихильників нового державного менеджменту. Наприклад, очевидно, що не відповідають дійсності уявлення про більшу ефективність державного управління в країнах, які активно використовують ідеї нового державного управління (Великобританія), порівняно з країнами (Німеччина) зі значно більш тривалим процесом втілення їх у життя. Типовий приклад, за якого лідер по використанню технік нового державного менеджменту поступається якості управління у суспільному секторі.

Резюмуючи матеріал, викладений у статті, можемо констатувати, що концепція нового державного управління є теоретичним обґрунтуванням запровадження ринкових механізмів у практику управління суспільним сегментом, що знайшов свою прикладну реалізацію в державно-управлінських стратегіях багатьох розвинених країн. Доцільність використання ідей нового державного управління країнами, що розвиваються, є об'єктивною, адже несе у собі багато позитивних динамічних змін (децентралізація, дебіюрократизація, конкуренція тощо), а з урахуванням практичних недоліків доктрини в управлінській діяльності країн, що давно нею послуговуються, можна не допустити цих огріхів у вітчизняній державно-управлінській дійсності.

Список використаних джерел:

1. Мизес Л. фон. Бюрократия. Челябинск: Социум, 2006. – 200 с.
2. Соловьев В. П. Новый публичный менеджмент как одна из моделей организации системы государственного управления [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/1/05.pdf>.
3. Behn R. D. Rethinking Democratic Accountability. – Washington, 2001. – 260 p.
4. Borins S. 1995. "The New Public Management is Here to Stay" // Canadian Public Administration. Volume 38, No. 1. 5. Boyne G. Public and private management: What's the difference? // Journal of Management Studies 39 (1), 2002. – P. 97–122. 6. Bozeman B. All Organizations are Public. – London : JosseyBass, 1987. – 165 p. 7. Considine M. The corporate management framework as administrative science: a critique // Australian Journal of Public Administration, vol. 47 no.1, 1988. – P. 4-18. 8. Dunleavy P. From Old Public Administration to New Public Management / P. Dunleavy, C. Hood // Public Money & Management. – 1994. – No 4. – P. 9–16. 9. Ehsan M. Naz F. Origin, Ideas and Practice of New Public Management: Lessons for Developing Countries. – <http://www.igsmndt.com/notes/NPM%20Article.pdf>. 10. Garson G. D., Overman E. S. Public Management Research in the United States. – New York: Prager, 1983. 11. Hood C. A Public Management for All Seasons? // Public Administration, Volume 69, No. 1, 1991. 12. Jones L., Thompson F. Public Management

Institutional Renewal for Twenty-First Century. Stanford, Con.: JAI Press Inc., 1999. 13. Kettl D. F. Building lasting reform: Enduring questions, missing answers / D. F. Kettl // In Inside the Reinventing Machine / ed. D. F. Kettl, J. J. Dilulio. – Washington DC: Brookings, 1995. – P. 9–80. 14. Osborne D. Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is

transforming the public sector / David Osborne and Ted Gaebler. – Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co., 1992. – 405 p. 15. Peters T. J. In search of excellence: lessons from America's best-run companies/ by Thomas J. Peters and Robert H. Waterman. – N.-Y.: Harper Business Essentials, 2004. – 369 p.

Надійшла до редколегії 14.11.2014

Ли Жуитин

НОВЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ: ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ И ПРИКЛАДНОЕ ИЗМЕРЕНИЯ

В статье исследовано понятие нового государственного менеджмента, сущность и ключевые особенности концепции нового государственного управления. Проанализированы теоретические и практические основы возникновения данной концепции, ее преимущества и недостатки, а также главные отличия от классической модели государственного администрирования.

Ключевые слова: новый государственный менеджмент; государственное управление; государственное администрирование; публичный сектор; децентрализация; де бюрократизация; маркетингизация.

Li Ruiting

NEW PUBLIC MANAGEMENT: THEORETICAL AND APPLIED DIMENSIONS

The article explores new public management notion, the essence and the key features of the concept of New Public Management. The theoretical and practical bases of the emergence of the concept, its advantages and disadvantages, as well as the main differences from the classical model of public administration are analyzed.

Key words: new public management; public administration; public sector; decentralization; de-bureaucratization; marketization.

УДК 377:351:342.25

Ю. Ю. Лихач, заступник директора
Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу

РОЛЬ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ У ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У науковій статті висвітлено поточний стан та основні напрями модернізації системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у контексті реформування державного управління та місцевого самоврядування.

Ключові слова: професійне навчання; підготовка; перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; реформування державного управління та місцевого самоврядування.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними проблемами.

Становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток засад громадянського суспільства, інтеграція України до Європейського Союзу, проведення реформи системи державного управління, потребують підготовки нової генерації керівників і фахівців органів державної влади та органів місцевого самоврядування, формування професійно підготовленого кадрового резерву для заміщення посад у структурах державного апарату.

Реформа державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як один із напрямів Президентської програми "Стратегія реформ – 2020" спрямована на підвищення ефективності діяльності державних органів та гарантування професійності та відповідальності державної служби.

Пріоритетним напрямом реформування державного управління державної політики у контексті імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом має стати створення повноцінної ефективної системи безперервного професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що забезпечить формування дієвого кадрового потенціалу державної служби та місцевого самоврядування.

Стан дослідження. Проблематика професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування знаходить своє відображення у працях вітчизняних науковців. Зокрема, концептуальні основи підготовки кадрів державного управління в Україні досліджують українські фахівці В. Б. Авер'янов, В. П. Андрущенко, В. Г. Атаманчук, В. М. Бебик, Б. А. Гавський, М. Ф. Головатий, С. А. Калашнікова, В. М. Князев, Б. О. Кравченко, В. Г. Кремень, В. І. Луговий, В. П. Лебедінський, С. В. Майборода, П. І. Надолішній, Н. Р. Нижник, І. Ф. Надольний, М. І. Пірен, В. А. Ребкало, В. А. Скуратівський, В. П. Тронь та інші.

Дослідженням окремих проблем організації державної служби, аналізу освітніх потреб, змісту навчальних програм і відповідних методів підготовки державних службовців в Україні займаються українські вчені В. Ю. Биков, Д. І. Дзвінчук, С. Д. Дубенко, С. В. Крисюк, В. К. Майборода, П. С. Назимко, О. Ю. Оболенський, Н. Г. Протасова, В. Г. Яцуба, Л. В. Жабенко та інші.

Мета наукової статті. Комплексне вивчення системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та розробка пропозицій щодо нових підходів до професійного навчання персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу.

В основі діючої в Україні системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (далі – Система) лежить адаптація отриманого раніше фаху до професійної діяльності у сфері державного управління, що здійснюється шляхом реалізації освітньо-професійних програм підготовки магістрів, професійних програм підвищення кваліфікації, тематичних постійно діючих, короткострокових семінарів, зокрема тренінгів, стажування в органах на які поширюється дія Законів України "Про державну службу" та "Про службу в органах місцевого самоврядування", самоосвіти, участі державних службовців у щорічному Всеукраїнському конкурсі "Кращий державний службовець".

В Україні створено організаційну структуру – мережу навчальних закладів, які здійснюють професійну підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування:

1) Національну Академію державного управління при Президенті України з інститутом підвищення кваліфікації керівних кадрів та регіональними інститутами у містах Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові;

2) 26 провідних вищих навчальних закладів, що залучені на конкурсних засадах до підготовки магістрів за спеціальностями галузі знань "Державне управління" на умовах державного замовлення;

3) 27 центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ й організацій при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях;

4) 35 галузевих закладів післядипломної освіти.

Організацію і проведення тренінгів та інших заходів для державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування другої – третьої категорії покладено на Школу вищого корпусу державної служби в межах її компетенції, а також на навчальні заклади, що мають право на провадження відповідної освітньої діяльності.

Нормативно-правова база Системи ґрунтується на Конституції України та законах України "Про державну службу", "Про вищу освіту", "Про службу в органах місцевого самоврядування", складається з указів Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України та інших нормативно-правових актів.

З метою модернізації професійного навчання кадрового складу органів державної влади та місцевого самоврядування було розроблено Концепцію реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, яка затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 року № 1198-р.

На виконання Плану заходів на період до 2014 року щодо реалізації Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад:

1) розроблено та запроваджено понад 20 нормативно-правових актів з питань професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

2) забезпечено функціонування освітньої галузі знань "Державне управління" з підготовки магістрів, які включають необхідний спектр спеціалізацій;

3) із застосуванням механізмів акредитації сформовано мережу з навчальних закладів системи навчання;

4) удосконалено та впроваджено у навчальний процес освітньо-професійні програми підготовки магістрів за 40 спеціалізаціями, розпочато модернізацію галузевих стандартів вищої освіти;

5) запроваджено нові форми підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що забезпечують його безперервність, у тому числі за професійними програмами підвищення кваліфікації;

6) утворено необхідні для науково-методичного забезпечення навчального процесу консультативно-дорадчі органи з науково-педагогічних працівників;

7) залучається міжнародна технічна допомога для розвитку професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Разом з тим нинішнє нормативно-правове поле професійного навчання не повною мірою відповідає еволюційному розвитку державного управління, зміні форм і методів виконання службовцями завдань та функцій держави та фактично не в змозі виступати ефективним засобом реформування системи професійного навчання на нових засадах і потребує подальшого оновлення та розвитку.

У той же час, потребує реформування управління Системою, вирішення ряду проблем щодо статусу її закладів, зокрема, регіональних центрів підвищення

кваліфікації, питання фінансування підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і контролю за якістю наданих освітніх послуг і отриманих знань.

За даними Державної служби статистики України станом на 01 січня 2014 року із 335 270 державних службовців підвищили кваліфікацію 43 965 осіб, що займають посади спеціалістів в органах державної влади та 22 804 осіб, які займають керівні посади, що складає 20 % від загальної кількості державних службовців. Із 97 999 посадових осіб місцевого самоврядування підвищили кваліфікацію 8 088 осіб, що займають посади спеціалістів в органах місцевого самоврядування та 6 775 осіб, що займають керівні посади. Тобто, 15 % від загальної кількості посадових осіб місцевого самоврядування.

Необхідно зазначити, що 4296 державних службовців здобули вищу освіту у 2013 році, з них 1425 – рівень магістра за напрямом підготовки "Державне управління", 507 – у Національній академії державного управління при Президентові України, 918 – в інших закладах освіти. Серед посадових осіб місцевого самоврядування 750 осіб здобули вищу освіту у 2013 році, з них 453 – рівень магістра за напрямом підготовки "Державне управління", 183 – у Національній академії державного управління при Президентові України, 270 – в інших закладах освіти.

Необхідно зазначити, що за останні роки зберігається тенденція щодо збільшення кількості працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які мають вищу освіту:

1) серед державних службовців – з 180592 осіб у 2005 році до 306111 осіб у 2013 році;

2) серед посадових осіб місцевого самоврядування – з 56528 осіб у 2005 році до 71892 осіб у 2013 році.

Разом з тим, у органах державної влади та органах місцевого самоврядування спостерігається висока плінність кадрів, що посилюється проблемою недостатньої кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Гостро стоїть проблема професійної освіти депутатського корпусу місцевих рад, який фактично залишається поза увагою державної системи професійного навчання, окрім невеликої частини депутатів місцевих рад, які є державними службовцями або посадовими особами місцевого самоврядування.

Рівень освіти депутатів місцевих рад у багатьох випадках в основному не дозволяє їм кваліфіковано здійснювати свої повноваження і виконувати покладені на них обов'язки. Близько 40 % сільських, селищних і міських голів, 40–60 % депутатів місцевих рад під час чергових виборів обираються вперше, що свідчить про відсутність в них відповідного досвіду і про необхідність у навчанні та системному підвищенні кваліфікації.

Крім того, діюча Система професійного навчання носить переважно інформаційний або академічний характер, їй бракує динамічності та практичної цілеспрямованості щодо здобуття державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування, депутатами місцевих рад певних навичок, необхідних для виконання службових обов'язків.

Науково-педагогічні та наукові працівники закладів Системи не охоплені експертно-аналітичним супроводом діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, не мають можливості в повній мірі підвищувати власну кваліфікацію.

Система професійного навчання не має єдиного стандарту формування навчальних програм, які здебільшого носять освітній характер і потребує удосконалення законодавчої бази, забезпечення ефективними механізм-

мами вивчення потреб і оцінки якості навчання, покращення ресурсного забезпечення, у тому числі фінансового (фінансування підвищення кваліфікації в Україні 100 разів менше, ніж у країнах розвиненої демократії), поліпшення кадрового і науково-методичного потенціалу.

Сьогодні спостерігається незатребуваність вітчизняних наукових здобутків щодо нових підходів у професійному навчанні, значна пасивність у їх розвитку та практичному впровадженні. Це посилює для Системи професійного навчання ризик звуження або навіть втрати освітнього ринку праці в державному управлінні.

Разом з тим, реалізація системних реформ, ініційованих Президентом у програмі "Стратегія реформ – 2020", передбачає оновлення підходів до професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців як важливого інструменту у сфері державно-службових відносин відповідно до нових викликів державного управління.

Відповідно до нового проекту Закону України "Про державну службу" принциповими новаціями стануть компетентнісний підхід до управління людськими ресурсами в сфері державного управління; нові підходи до оцінювання службової діяльності та професійного навчання.

Пріоритетні напрями реформування професійного навчання державних службовців закладені в Стратегії реформування державної служби, розробленої на виконання Угоди про фінансування (Контракт для України з розбудови держави). Зазначена Стратегія направлена на створення умов для побудови сучасних, демократичних, професійних, орієнтованих на результат, етичних, політично-нейтральних та сталих інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, інтегрованих у єдиний державний механізм управління країною, що відповідатиме міжнародним вимогам та стандартам Європейського Союзу.

На сьогодні одним із стратегічних пріоритетів України є імплементація Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Проголошений Україною курс на європейську інтеграцію висуває нові вимоги до рівня підготовки фахівців органів державної влади та посадових осіб місцевого самоврядування, до компетенції яких входять питання які задіяні до цього процесу. Саме тому важливим є забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування фахівцями, здатними ефективно виконувати на державному на регіональному рівнях завдання у сфері європейської інтеграції.

Незважаючи на те, що реалізацію Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва на 2008–2015 роки було призупинено, Нацдержслужбою протягом 2014 року впроваджуються заходи з мовної підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у сфері європейської інтеграції і євроатлантичного співробітництва України.

У 2014 році Школою вищого корпусу державної служби спільно з Програмою Україна-НАТО з професійного розвитку цивільного персоналу сектору безпеки та оборони України організовано підвищення кваліфікації з англійської мови 84 державних службовців та започатковано серію семінарів для тренерів та науково-педагогічних працівників, залучених до надання освітніх послуг державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування.

В рамках інструменту TALEX у 2014 році відбулося 42 заходи, ініційованих Україною (22 планових та 20 позапланових), в яких взяли участь 888 представників органів державної влади України.

У контексті реформування державної служби важливого значення набуває формування нової моделі управління та розвитку лідерства на державній службі. У 2014 році Школа вищого корпусу державної служби забезпечується підвищення кваліфікації за програмами розвитку лідерства 95 державних службовців I-II категорій посад.

Крім того, Планом заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки передбачено:

1) розроблення Стратегії підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у сфері європейської інтеграції;

2) організація та проведення тренінгів, семінарів, конференцій, засідань за круглим столом з питань виконання Угоди про асоціацію між Україною, в тому числі щодо підвищення рівня знання іноземних мов – офіційних мов ЄС;

3) підвищення рівня кваліфікації вищих посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання та протидії корупції;

4) перегляд та вдосконалення галузевих стандартів освіти у галузі знань "Державне управління";

5) розроблення стандартів підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

6) організація заходів щодо підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування з питань взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю у процесі формування та реалізації державної політики, в тому числі на регіональному рівні.

Для модернізації Системи професійного навчання на інноваційній основі вважаємо за доцільне запропонувати:

1) забезпечити створення та функціонування єдиної системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

2) вжити заходів щодо оновлення та розвитку нормативно-правової бази професійного навчання державно-управлінських кадрів;

3) активно впроваджувати нові підходи професійного навчання, що включають в себе інноваційні форми підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування;

4) розробити галузеву рамку кваліфікацій у галузі "Державне управління" відповідно до Національної рамки кваліфікацій;

5) удосконалити механізм ліцензування та акредитації навчальних закладів системи, сертифікації програм професійного навчання, вироблення критеріїв та механізмів контролю за якістю надання освітніх послуг і отриманих знань;

6) забезпечити систематичне навчання (у тому числі стажування за кордоном) та атестування науково-педагогічного і наукового персоналу системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

7) розробити та впровадити методику оцінювання (аудиту) ефективності підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування;

8) створити організаційно-правову модель здійснення самоосвіти;

9) продовжити здійснення наукового супроводження розвитку державної служби, посилення її спроможності до формування та реалізації державної політики з використанням кращих міжнародних практик.

Приведення цілей, змісту, форм та методів професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у відповідність із поточними та перспективними потребами органів державної влади й органів місцевого самоврядування сприятиме впровадженню європейських стандартів державного управління, орієнтацію на якість надання послуг населенню, становленню професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби та місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Інтернет-сайт Школи вищого корпусу державної служби. – Режим доступу: <http://www.school.gov.ua/uk/zagalne/proshkolu>. 2. Інформаційне видання "Державна служба в цифрах – 2014": [Електронний ресурс].

Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/1356>. 3. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження плану заходів на період до 2014 року щодо реалізації Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад" від 18 липня 2012 р. № 480-р: [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/480-2012-%D1%80>. 4. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони" від 17 вересня 2014 р. № 847-р: [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80#n12>. 5. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад" від 28 листопада 2011 р. N 1198-р: [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1198-2011-%D1%80>. 6. Харченко О. Підготовка державних службовців до роботи в умовах адаптації державної служби України до стандартів Європейського Союзу / Харченко О. // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 трав. 2006 р. – К. : НАДУ, 2006. – С. 306–308.

Надійшла до редколегії 18.11.2014

Ю. Ю. Лихач

РОЛЬ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБУЧЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В научной статье освещены текущее состояние и основные направления модернизации системы профессионального обучения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления в контексте реформирования государственного управления и местного самоуправления.

Ключевые слова: профессиональное обучение; подготовка; переподготовка и повышение квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления; реформирования государственного управления и местного самоуправления.

J. Lykhach

THE ROLE OF VOCATIONAL TRAINING IN THE REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

In this article described the current state and the main directions of modernization of vocational training of civil servants and local government officials in the context of the reform of public administration and local self-government.

Key words: professional education; training; retraining and advanced training of civil servants and local government officials; reform of public administration and local self-government.

УДК 005.1+342.511.1

Е. А. Луژیкова, асп., КНУТШ, Киев

ЗНАЧЕНИЕ ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ В ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ГОСУДАРСТВАХ

В статье производится попытка концептуализации института международных избирательных стандартов как источника реализации фундаментальных политических прав человека и дается оценка его значения для мирового сообщества. Материал также содержит информацию о существующих классификациях международных избирательных стандартов и их источниках в международной нормативно – правовой базе. Особое место занимает исследование как существующих механизмов и способов применения вышеуказанных стандартов в контексте государственного управления, так и критериев оценки уровня демократичности национального избирательного процесса в целом. Помимо прочего, производится анализ существующих проблем ("исключения из правил", "двойных стандартов" и т.д.) в данной области, препятствующих реализации международных избирательных стандартов на уровне отдельных государств и предлагаются рекомендации по совершенствованию указанного феномена.

Ключевые слова: международные избирательные стандарты; электоральная демократия; государственное администрирование избирательного процесса.

Актуальность исследования международных избирательных стандартов продиктована как их фундаментальным значением, так и специфическими характеристиками представленного феномена.

На сегодняшний день в научной литературе и международной нормативно – правовой базе нет единства по поводу концептуализации этого термина [4, с. 79]. Чаще всего словосочетание "международные избирательные стандарты" употребляется в контексте прав человека, и включает в себя те элементы избирательного права, которые были впервые закреплены во Всеобщей декларации прав человека в 1948 г.

Среди важнейших характеристик, иллюстрирующих глобальное значение совокупности этих международных норм можно выделить то, что международные избирательные стандарты содержат в себе современные представления об организации международных отношений в сфере избирательного права.

Речь идет о принципе "добровольного отказа" в политике, когда в условиях вызовов глобализации, государства делегируют часть своих полномочий в области политического развития на международный уровень и добровольно принимают выработанные данными организациями рекомендации и требования к избирательному процессу.

Таким образом, необходимость существования международных избирательных стандартов обусловлена тем, что вопросы политического устройства государств на сегодня выходят за пределы национальных границ [6, с. 17].

В этом контексте Ю. Борко высказывает следующее мнение: "Государства, даже самые мощные не способны в одиночку справиться с угрозами глобального мира (экономические кризисы, гуманитарные проблемы, терроризм), которые возникают именно из внешней, международной среды, поэтому они нуждаются в помощи

международного сообщества и в международной коммуникации. Это приводит к определенным ограничениям и в области гарантирования политических прав и свобод человека" [3, с. 68].

Вместе с тем, международные избирательные стандарты являются некими "критериями" оценки качества функционирования института выборов на различных уровнях политики и определенной системой координат в области развития национальных законодательств.

Поэтому на сегодня с учетом глобальных политических изменений и опыта проведения демократических выборов, накопленного в различных странах мира, крайне актуальным для мирового и научного сообщества становится вопрос изучения анализируемой совокупности норм.

Особенно актуальна эта тема для Украины, так как одним из важнейших направлений государственного строительства остается процесс принятия международных избирательных стандартов в национальное законодательство и их реализация в избирательном процессе. В связи с этим резко возрастает роль конституционно – правового регулирования обозначенных процессов, актуализуются вопросы о способах их реализации в национальной практике [13, с. 54].

На степень изученности этого феномена в научной среде большое влияние оказали именно его специфические черты.

Сегодня создана широкая нормативно-правовая база, касающаяся избирательного процесса. Условно существующие источники можно разделить на две группы [1, с. 105]:

1. Акты, содержащие универсальные международные избирательные стандарты. Это те документы, к которым присоединились государства, существующие на различных континентах, и в идеале к ним могут присоединиться все государства мира. Они имеют обычно более общий характер по сравнению с региональными международными стандартами, и служат основными ориентирами для разработки как национальных избирательных законодательств, так и стандартов регионального уровня. Основным примером здесь является документация ООН [8; 12; 16].

2. Акты, содержащие региональные международные избирательные стандарты. Стандарты, к которым присоединяются государства, располагающиеся в рамках того или иного географического региона. Среди основных источников региональных стандартов можно выделить нормативно-правовую базу Совета Европы, СНГ, ЛАГ. Отметим, что в отличие от универсальных стандартов они носят более прикладной характер, в них содержатся конкретизированные формулировки по сравнению с универсальными избирательными стандартами. Чаще всего региональные нормы направлены на конкретизацию и уточнение универсальных международных документов [9; 10; 11; 17].

Однако, несмотря на широкую базу источников, на сегодня можно констатировать, что в юриспруденции проблема международных избирательных стандартов изучена гораздо глубже, нежели в государственном управлении – в научной литературе отсутствуют комплексные исследования этого явления, что значительно затрудняет ход дальнейших изысканий.

Так, среди зарубежных авторов можно назвать только несколько, непосредственно связавших свои работы с изучением этого института как политического феномена, это: Х. Майер [15, с. 62–69] и Гудвин–Джилл Н. С. [7], Ю. Хабермас [18, с. 105–110], Харт Г. Л. А. [19, с. 220].

Давая характеристику уже существующим исследованиям, то напрашивается вывод, что на сегодня

наш день большинство из них носят междисциплинарный характер [14, с. 10].

Стоит отметить значительную роль в процессе анализа существующих и разработки новых международных избирательных стандартов различных структурных подразделений межправительственных организаций. Среди них особенно выделяются Бюро по демократии и правам человека ОБСЕ и Европейская комиссия "За демократию через право" [5, с. 6].

Исходя из слабой степени изученности значения международных избирательных стандартов в контексте государственного управления, мы можем поставить основную цель данного исследования – изучение механизмов осуществления государственного управления в сфере избирательного процесса в контексте существующих международных избирательных стандартов.

Основным таким механизмом для государств остается "юрисдикция" избирательного процесса, то-есть создание соответствующей нормативно – правовой базы и контроль за исполнением заложенных в ней норм.

Здесь особая роль принадлежит не только законодательной деятельности соответствующих органов, но правоохранительных органов и судебных структур, а так же таким государственным механизмам защиты избирательных прав человека как институты уполномоченных по правам человека и т.д. [20, с. 30].

Так, государством должны быть созданы специализированные независимые структуры для проведения и организации выборов – избирательные комиссии, под руководством которых осуществляются все избирательные действия и процедуры в рамках их компетенций.

Статус и механизмы осуществления деятельности этих комиссий должны быть подробно описаны в соответствующих правовых актах. Следует отметить, что в большинстве стран некоторые из них имеют статус "постоянно действующих", и в период между выборами занимаются совершенствованием избирательного законодательства, вопросами повышения политической культуры граждан и т.д.

Правоохранительные органы, в свою очередь, обязаны пресекать нарушения фундаментальных политических прав человека. Особое внимание следует обратить на их роль в контроле за ходом избирательной кампании, в частности деятельности кандидатов.

Что касается судебных органов, то в избирательном процессе они являются гарантом реализации фундаментальных политических прав граждан. В их компетенцию должны входить решение споров, складывающихся в ходе выборов, а так же осуществление правосудия в случае нарушения существующих правовых норм.

В целом, в процессе организации выборов, деятельность государства должна соответствовать следующим принципам (которые не являются исчерпывающими):

1. Соблюдение хронологических рамок и процессуальных стадий выборов, их последовательность, закрепленных в государственном законодательстве. Анализ международного опыта позволяет говорить о нескольких стадиях избирательного процесса: назначение выборов, регистрация избирателей, составление списков избирателей, образование избирательных округов и участков; выдвижение, регистрация кандидатов; проведение предвыборной кампании; голосование и определение итогов голосования; установление результатов выборов и их официальное опубликование.

2. Соблюдение гласности, что означает публичный характер деятельности уполномоченных на проведение выборов органов. Этот принцип непосредственно связан с участием наблюдателей в избирательном процессе.

3. Соблюдение "строгой документальности", т.е. полное документальное фиксирование деятельности уполномоченных органов. Подчеркивается, что документационная база должна быть открытой.

4. Соблюдение законности, в частности, невмешательство органов государственной власти в избирательный процесс, если это выходит за рамки их полномочий [1, с. 115].

О реализации вышеуказанных принципов электоральной демократии можно говорить только при условии, что национальные выборы отвечают следующим критериям, касающихся деятельности всех участников избирательного процесса:

1) Всеобщее избирательное право означает, что в принципе каждый человек имеет право избирать и быть избранным.

2) Равное избирательное право.

3) Прямые выборы. Свобода волеизъявления.

4) Обязательность и периодичность проведения выборов.

5) Соответствие результатов выборов воле народа.

6) Политический нейтралитет государства.

7) Свободная конкуренция.

8) Право граждан добиваться государственных постов в личном качестве.

9) Честный и точный подсчет голосов.

10) Открытость и гласность избирательных процедур.

11) Участие национальных и международных наблюдателей.

12) Гарантии вступления в должность и сохранения полномочий избранных кандидатов.

13) Возможность обжалования нарушений и ответственность за нарушения избирательных прав граждан [13, с. 25].

Однако, несмотря на общность взглядов международных организации на принципы организации выборов, с содержательной точки зрения их трактовка в нормативно-правовых актах разнится.

Открытым остается вопрос о непосредственном содержании международных избирательных стандартов. Именно проблема систематизации и универсализации международных избирательных стандартов является самой спорной и тяжелой в разрешении.

В то же время, универсализация и систематизация международных избирательных стандартов является ключевым моментом в развитии и функционировании данного института.

Остро ощущается нехватка единой терминологии, и унифицированных электоральных процедур: методик подсчета голосов, учёта избирателей, критериев финансирования избирательных кампаний кандидатов, политических партий и контроля за таким финансированием, принципов обеспечения свободного и независимого наблюдения за подготовкой и проведением выборов, в том числе со стороны международных наблюдателей, определения результатов выборов, принципов деятельности политических партий и средств массовой информации в избирательных кампаниях, принципов формирования и функционирования избирательных органов, отсутствие четкой методологии оценки проведения электоральных процедур и закрепления их в соответствующих международных актах приводят к хаосу в международных отношениях, связанных с защитой политических прав граждан [14, с. 19].

Необходимо подробно провести концептуализацию принципов избирательного права, признанных мировым сообществом, прежде всего в нормативно-правовой ба-

зе ООН, и получивших дальнейшее законодательное оформление в различных государствах [2, с. 106].

Расплывчатость формулировок международных избирательных стандартов становится причиной повышения международной напряженности, ведь следствием этого становится проблема "исключений из правил", когда определенные национальные избирательные практики (такие как принцип "пропорционального представительства", во время предвыборной агитации, голосование по доверенности, обязательное голосование и т. д.) не могут оцениваться с точки зрения правомерности, что потенциально ведет к отходу от соблюдения прав человека отдельными государствами.

Исследователи данного вопроса заявляют так же о политике "двойных стандартов" – когда требования к организации выборов в странах, недавно вставших на "демократические" рельсы гораздо объемнее, чем к странам с устоявшейся демократией.

По сути дела, в отсутствии четко прописанных процедурных механизмов институт международных избирательных стандартов перестает выполнять одну из основных своих функций – роль критериев оценки легитимности существующей государственной власти.

Здесь же можно упомянуть об отсутствии эффективного механизма международных санкции за нарушение государством принципов международного права (ярким примером является "рекомендательный характер" решений Европейского суда по правам человека).

Подводя итог всему сказанному, отметим что международные избирательные стандарты, несмотря на фундаментальное значение, в их нынешнем виде, на уровне отдельных государств не выполняют своих функций в полной мере.

Список использованной литературы:

- Автономов А., Бузин А. Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов / А. Автономов, А. Бузин. – М.: Независимый институт выборов, 2005. – 104 с. 2. Борисов И. Соотношение норм международного и внутригосударственного права в вопросах избирательного процесса / И. Борисов // Журнал российского права. – 2002. – №4. – С. 104–108. 3. Борко Ю. Проблема национального суверенитета: опыт европейской интеграции / Ю. Борко // Космополис. Альманах. – 2008. – С. 67–72. 4. Веденеев Ю., Миронов Н. Современное избирательное право: понятие и система / Ю. Веденеев, Н. Миронов // Вестник ЦИК России. – 2004. – № 8. – С. 76–84. 5. Вешняков А. ООН и международные избирательные стандарты: некоторые аспекты становления и развития / А. Вешняков // Журнал российского права. – 2005. – №10. – С. 6. 6. Вылегжанин А. Становление глобального правового пространства в 21 веке / А. Вылегжанин // Международные процессы. – 2010. – № 2 (23) – С. 15–29. 7. Гудвин-Джилл Г. С. Свободные и справедливые выборы. Международное законодательство и практика [Электронный ресурс] / Г. С. Джилл. – Режим доступа: http://www.democracy.ru/library/articles/1998-18_r1-r41/index.html. 8. Декларация про критерії вільних і справедливих виборів, прийнятої на 154 сесії Ради Міжпарламентського союзу 26 березня 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eli.org.ua/legalization/2/2366>. 9. Документ Копенгагенської наради Конференції з безпеки і співробітництва в Європі від 29 червня 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eli.org.ua/legalization/2/2373>. 10. Кодекс належної практики у виборчих справах, ухвалений Венеціанською комісією на 52-й сесії Страсбурґ від 30 жовтня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eli.org.ua/legalization/2/2363>. 11. Конвенція про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасниках Співдружності Незалежних Держав від 07 жовтня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_622. 12. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод зі змінами та доповненнями, внесеними Протоколом 11 від 11 травня 1994 року, Протоколом 14 від 13 травня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004. 13. Кофман Б., Баймуратов М. Міжнародні виборчі стандарти: досвід системного дослідження / Б. Кофман, М. Баймуратов // Вісник Центральної виборчої комісії – 2013. – №1 (25). – С. 53–57. 14. Любарев А. Проблемы систематизации международных избирательных стандартов / А. Любарев // Московский журнал международного права. – 2009. – № 3. – С. 5–25. 15. Майер Х. Избирательное право как инструмент распределения власти или избирательное право и политика / Х. Майер // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – №1. – С. 62–69. 16. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21 грудня 1965 р. [Електронний ресурс]. – Режим

доступна: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_105. 17. Обзор избирательного законодательства государств – участников ОБСЕ. Доклад ОБДИПЧ ОБСЕ [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/107074?download=true>. 18. Хабермас Ю. Ах, Европа. Небольшие политические сочинения / пер. с нем. Б. М. Скуратова. – М.: Весь Мир, 2012. – 160 с. 19. Харт Г. Л. А. Понятие права

/ пер. с англ. Е. В. Афонасина и С. В. Моисеева. – СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2007. – 302 с. 20. Шемелин А. Проблемы реализации международных избирательных стандартов и имплементации зарубежных избирательных моделей в России / А. Шемелин // История государства и права. – 2009. – №20. – С. 29–31.

Надійшла до редколегії 20.11.2014

Є. О. Луژیкова

ЗНАЧЕННЯ ІНСТИТУТУ МІЖНАРОДНИХ ВИБОРЧИХ СТАНДАРТІВ У ДЕМОКРАТИЧНИХ ДЕРЖАВАХ

У статті здійснюється спроба концептуалізації інституту міжнародних виборчих стандартів як джерела реалізації фундаментальних політичних прав людини і дається оцінка його значення для світової спільноти. Матеріал також містить інформацію про наявні класифікації міжнародних виборчих стандартів та їх джерела в міжнародній нормативно-правовій базі. Особливе місце посідає дослідження як наявних механізмів і методів застосування вищезазначених стандартів у контексті державного управління, так і критеріїв оцінки рівня демократичності національного виборчого процесу в цілому. Крім того, проводиться аналіз проблем ("винятки з правил", "подвійних стандартів" тощо), що існують у цій галузі та перешкоджають реалізації міжнародних виборчих стандартів на рівні окремих держав, пропонуються рекомендації щодо вдосконалення зазначеного феномена.

Ключові слова: міжнародні виборчі стандарти; електоральна демократія; державне адміністрування виборчого процесу.

E. Luzhikova

THE VALUE OF THE INSTITUTION OF INTERNATIONAL ELECTION STANDARDS IN DEMOCRATIC STATES

In this paper author made an attempt to conceptualize the institution of international election standards as a source of the implementation of the fundamental political rights, and evaluate its significance for the world community. The article also examines the existing classifications of international election standards and their sources in the international regulatory base. The special attention was given to studying existing procedures and methods of application of these standards within the context of public administration, and criteria for the assessment of the degree of democratization of the national electoral process as a whole. Additionally, researcher analyzed the existing problems: "exceptions from the rules", "double standards", etc. In this field, which impend the implementation of international election standards at the level of individual states. The conclusion provides special recommendations for the improvement of a phenomenon of the institution of the international election standards.

Key words: international election standards; electoral democracy; the state administration of the electoral process.

УДК 35.078(477)

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

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИНИКНЕННЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Досліджені деякі особливості виникнення та становлення державної служби як особливого роду людської діяльності та розвитку теоретичного знання про неї. Описано функціональний та інституційний підходи до виникнення державної служби.

Ключові слова: державна служба; теорія державної служби; історія державної служби.

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

У 2008 р. Україна відмічала 90-річчя вітчизняної державної служби, яка як окремий інститут у її сучасному розумінні з'явилась у часи Української Держави гетьмана Павла Скоропадського. Перший вітчизняний досвід інституціоналізації державної служби за часів гетьманату є лише одним із етапом складного процесу формування вітчизняної традиції державної служби. Сучасна держава характеризується багатоманітністю цілей, завдань і функцій, від професійного і чіткого виконання яких залежить ефективність функціонування державно організованого суспільства.

Історія становлення і розвитку державної служби як інституту, що забезпечує практичне виконання завдань і функцій держави, тісно пов'язана з історією становлення держави та її управлінських структур. Кожен етап історичного розвитку суспільства характеризується специфічними підходами до з'ясування ролі і місця, політичного, юридичного, економічного і соціального статусу осіб, що репрезентують державну владу та забезпечують функціонування держави в цілому.

З'ясування історії розвитку та походження державної служби має дати нам свідоме уявлення про причини, характеристики, основні закономірності виникнення, дії та тенденції майбутнього розвитку інституту, регулювання якого важливо для всього суспільства.

Розуміння особливостей виникнення та розвитку державної служби якісно доповнить комплексне бачення її значимості як суспільного інституту в забезпеченні життєдіяльності країни та потребами її модернізації в

сучасних умовах соціально-економічного і політичного розвитку.

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

За радянських часів панувала точка зору про те, що державотворчі процеси на українських землях вважалися загальним надбанням радянського народу, поняття "державна служба" взагалі не використовувалося у теоретичній чи практичній площині. Довгий час історія державної служби не вивчалася у вищих навчальних закладах і протягом тривалого часу не була об'єктом наукових досліджень.

З проголошенням незалежності України актуалізувалася необхідність дослідження історії державного будівництва та формування відповідної моделі державної служби. За останні більш ніж двадцять років розвитку вітчизняної науки питання виникнення державної служби розглядали у своїх працях В. Авер'янов, О. Аркуша, Л. Біла, Ю. Битяк, П. Гай-Нижник, С. Дубенко, В. Князев, Л. Коваль, Б. Лазарев, Я. Малиновський, Т. Мотренко, П. Надолішний, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, С. Сєрьогін, Є. Черноног, та інші. Окремі аспекти становлення державної служби розглядаються в підручниках з політології та історії держави й права.

Звісно, існуючі надбання мають беззаперечну наукову цінність, проте проблема виникнення, історичного розвитку державної служби як особливого роду людської діяльності та теоретичного знання про неї досліджено ще не на належному рівні.

Мета статті полягає у комплексному дослідженні деяких особливостей виникнення та становлення держав-

ної служби як особливого роду людської діяльності та розвитку теоретичного знання про неї.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

У питанні про виникнення державної служби важливе місце займає уточнення, що саме розуміти під цим терміном. Адже формування категоріального апарату теорії державної служби пов'язане з відносно недавнім минулим, хоча це автоматично не повинно означати, що й сама державна служба також має відносно недавню історію. Державна служба – це, насамперед, служіння державі, виконання певної діяльності з реалізації її завдань і функцій.

Очевидно, що поява такої важливої функції пов'язана з державою, державною владою, державним управлінням. У науковій літературі існує декілька точок зору щодо виникнення державної служби.

Прихильники першого підходу стверджують, що оскільки держава і державна служба є історично і логічно зв'язаними між собою явищами, то виникнення і розвиток державної служби прямо пов'язані із загальними процесами державотворення, відтак, і виникає вона тоді, коли виникає перша держава.

Історія розвитку людства свідчить, що державна служба з'явилася в системі соціальних відносин як необхідна умова для нормальної життєдіяльності суспільства, як засіб забезпечення інших видів соціальної діяльності, насамперед виробництва, забезпечення його інтелектуальним ресурсом, через необхідність реалізації політичної влади та функцій держави.

Деякі дослідники наголошують на прямому зв'язку цих взаємозалежних процесів: "Є держава – є і державна служба, є державна служба – є і держава. Відповідно, нема державної служби – немає і держави" [1, с. 12]. При цьому державна служба обумовлюється не стільки виникненням держави як цілісного утворення, скільки потребою організації управління нею.

Подібну думку обґрунтовує і М. Іншин: "Існування держави без державної служби та державного управління неможливе. Як відомо, державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців виникає разом з державою як органічна складова останньої. Державна служба та держава йдуть поряд та взаємно обумовлюють одна одну, оскільки інститут державної служби продовжує і завершує організаційне оформлення державного механізму, а найголовніше – робить цей механізм здатним практично вирішувати будь-які питання галузі державного управління" [3, с. 4].

На думку О. Оболенського, причини, що викликали до життя державу, лежать і в основі виникнення державної служби [5]. Дійсно, більшість науковців погоджуються з думкою, що виникнення державної служби пов'язане з появою держави, а фактори, що спричинили появу держави, також співмірні до пояснення появи державної служби. Крім того, "історичний аналіз свідчить: зі зміною держави, її типу, характеру, завдань змінювалась і сама державна служба" [2, с. 4–8].

Інший підхід відстоює точку зору, що інститут державної служби з'явився у період дії буржуазних конституцій. Очевидно, що така позиція виходить із сучасного трактування державної служби, правовий вимір якої визначається писаним законодавством, у першу чергу, конституцією. У цей час формуються важливі риси державної служби, відображені у сучасних моделях:

1. Існування відокремлених служб і компетенцій, суворо визначеної у законах і правилах з метою зручності для прийняття рішень і контролю.

2. Захист статусу і компетенції службовців (гарантоване просування по службі й пенсія для чиновників, система пільг і для державних службовців, незмінність суддів тощо).

3. Чітка ієрархізація і виконання розпорядчих і виконавчих функцій.

4. Підбір кадрів на конкурсній основі.

5. Повне відокремлення службової функції від особистих якостей і характеристик, оскільки службовець не може бути власником своєї посади) [4].

І хоча інституалізація державної служби відбувається значно пізніше, поява її як інструменту державного управління датується появою самої держави. З цього приводу Є.Черноног слушно зауважує, що "офіційно перші інститути державної служби сформувались лише у середині XIX ст. в США і Європі, але реально вона виникла за декілька тисяч років до того" [6, с. 14]. Інакше державний механізм не мав би підстав для свого функціонування, оскільки саме державна служба є важливим елементом цієї складної системи.

Обидва підходи, функціональний та інституційний, доповнюють сучасну науку різнобічним розумінням складного феномену державної служби, при цьому історично функціональний підхід передує інституційному.

Згідно функціональному баченню, державна служба виникла ще за часів первісного суспільства, пройшовши з того часу багатовікову історію свого розвитку. У результаті розподілу праці в первісному суспільстві формується управлінська еліта, яка відділяється від основної маси виробників і з часом перетворюється на окрему групу людей "державних людей" (фараони, візирі, "скарбники Бога", скарбники, "хранителі печатки", міністри, радники "ради храмового управління", "міські ради", начальники і так далі).

Про виокремлення спеціалізованого апарату управління зазначає О.Оболенський: "На ранньому етапі розвитку цивілізації внаслідок соціальної стратифікації виокремилися люди, що займалися безпосередньо певною службою ще задовго до появи держави. Раніше за трьох великих поділів праці відбувся ще один – поділ людської діяльності на розумову (зокрема, служба) і фізичну (виробництво)" [5, с. 40]. Отже, поява державної служби, а також її характеристики пов'язані, обумовлені і відображають економічну необхідність централізованого регулювання виробничих відносин при розподілі праці на певному щаблі розвитку продуктивних сил.

Соціальна нерівність у суспільстві, виокремлення окремих соціальних класів, зміна форм і характеру зв'язків між ними та суспільством, якісні зміни у суспільному виробництві, свідомості людей стали історичними факторами виникнення держави, а, відтак, і державної служби.

Державна служба на ранніх етапах державотворення відрізнялась від сучасних форм та принципів її здійснення, зокрема, це було служіння, у першу чергу, правителю, імператору, царю тощо. Проте, вона сприяла реалізації важливих функцій держави як політичної організації влади – захисту, охорони та забезпечення безпеки і порядку, збору податків.

Про виникнення протодержавної служби ще на перших етапах загальних процесів державотворення може свідчити аналіз первинних посад, які безпосередньо були визначені для виконання державних функцій, а також міжпосадових взаємовідносин, підпорядкованості; обов'язків та повноважень посадових осіб.

Так, наприклад, зародження державної служби згідно функціональному баченню, можемо дослідити й у найперших державних утвореннях на території України. Природа державного ладу кожного з державних утво-

рень визначала зміст діяльності державних органів та осіб, які слугували державі в особі цих органів. У середньовічній феодальній державі Київська Русь відбулося формування службовців, які слугували державі в особі великого князя. Осередком управління був князівський двір. Центральні управлінські функції здійснювали особи з оточення князя та його особисті слуги (тіуни).

Найповажнішими посадовими особами були дворський, печатник, стольник, конюший, ключник, мечоноса, чашник, ловчий та інші, які, крім суто придворних обов'язків, почали виконувати доручення князя, що мали загальнодержавне значення. Різниця між органами державного управління й управління особистими справами князя не існувало. Усі вони мали відносно окреслені функції і були об'єднані у своєрідну службову організацію, яка являла собою сукупність людей тієї чи іншої професії, що виконували певну "службу".

Особливості державної служби на пряму залежать і визначаються типом самої держави. Сутність та особливості служби є похідними від політичного устрою держави, форми правління, системи державних органів, демократизації суспільних відносин тощо, тобто служба є віддзеркаленням окремо взятої держави.

У міру історичного розвитку державна служба ускладнюється, удосконалюється, перетворюючись поступово в цивілізовану професійну форму здійснення функцій держави [5]. Спостерігається тенденція до інституалізації державної служби. Нагадаємо, що інституалізація – це процес втілення ідей у норми, правила поведінки, а потім у принципи існування організації.

Як свідчить історія держави і права, еволюція державної служби супроводжувала важливі зміни в адміністративно-державному апараті управління. У всіх ланках управлінських структур вводиться від верху до низу систематичний розподіл праці. При цьому в державі складається ієрархія установ і посад, що передбачає підпорядкування нижчих ланок адміністрації вищим.

З часом систематичний і ієрархічний розподіл праці між різними галузями державного управління закріплюються в законодавстві, що детально регламентує функції і компетенцію окремих державних служб і установ, а також обов'язки всіх чиновників. Такі заходи передбачали упорядкування діяльності державного апарату, а також підсилення контролю за його роботою.

Інституалізація державної служби, зокрема, тенденція до її централізації, означала певні кількісні і якісні зміни у її складі. Так, постійно зростала кількість так званої "канцелярії" – чиновників нижчих розрядів (секретарів, діловодів і тому подібне), які повинні були обслуговувати процес діловодства в установах і забезпечувати безперебійне функціонування всіх ланок державного механізму. Введення постійної грошової платні для всіх категорій чиновників підсилювало їх залежність від державної влади.

Якісні кадрові зміни відобразилися у заміні принципів підбору кадрів за "породою", привілеїв на принципі особистих знань і умінь людини, її професійної кваліфікації.

Становлення державної служби як професійної діяльності було доповнене принципом політичної нейтральності державної служби, тобто встановленням меж між політичними і адміністративними посадами: тими, хто виробляє внутрішню і зовнішню політику держави (політична еліта), та тими, хто реалізує цю політику (апарат управління).

Відмічені зміни в організації державної служби відбувалися не відразу, не одночасно, а протягом тривалого історичного періоду. У Західній Європі цей процес почався в XV – XVI століттях, в Росії та США дещо піз-

ніше – у XVIII столітті. Процес формування національних бюрократичних структур в більшості країн Заходу і в Росії закінчився приблизно однаково – в другій половині XIX століття.

Як бачимо інституалізація державної служби є складним тривалим історичним процесом, нерозривно пов'язаним із загальними процесами державотворення.

Разом з розвитком державної служби, виокремленням її як особливого явища соціальної дійсності, актуалізується потреба у наукових знаннях про неї, а також систематизації цих знань. Державна служба є особливим видом людської діяльності, що має різні прояви в реальній дійсності, тому з моменту свого виникнення вона постійно привертає увагу вчених різних напрямів. Формування науки про державну службу має тривалу історію і є результатом діяльності учених багатьох поколінь.

Історичне виникнення науки про державну службу пов'язане з виникненням та розвитком самої державної служби, яка у широкому розумінні своїм виникненням сягає глибокі коріння людської історії. Перші теоретичні відомості про державну службу можемо віднайти ще у працях визначних мислителів Стародавньої Греції – Платона та Арістотеля, – які у своїх політико-філософських трактатах піднімали загальну проблему державного управління. Значний внесок у розвиток теорії державної служби зробили юристи Стародавнього Риму. Саме вони стали першими вченими, які трактували державну службу через діяльнісний підхід.

З того часу теоретичні здобутки поступово збагачувались і отримували велике значення в житті суспільства, що проявлялося в її функціях, тобто основних напрямках впливу на суспільне життя. У пізніші часи державна служба принаймні на теоретичному рівні чіткіше виокремлюється як особливий різновид служби у суспільстві, а її остаточне оформлення як самостійного виду професійної діяльності пов'язують у II половині XVII століття з політичними процесами у Німеччині та Франції.

Вивченню важливої ролі державної служби у реалізації завдань держави присвятили наукові розвідки В. Вільсон, Ф. Гуднау, М. Вебер, К. Маркс, які хоч і розходились у поглядах щодо того, яке основне призначення у державної служби, однак у своїх концепціях бюрократизму визнавали її важливу роль у реалізації завдань держави. Саме на основі їх поглядів сформовано функціональний підхід. Так, німецький філософ М. Вебер першим дав систематизований аналіз державної бюрократії; В. Вільсон та Ф. Гуднау запропонували модель "адміністративної ефективності", що передбачала підбір державних службовців за їхньою професійною компетентністю і розмежувала, таким чином, функції політики та державної служби.

Загалом у XIX ст. проблеми державної служби вивчалися ще в загальному комплексі політичних досліджень поряд з питаннями політичної соціалізації, конфлікту і консенсусу, політичного прогнозування. Але поступово проблема підготовки професійних державних службовців стає усе більш актуальною.

Будучи органічним елементом теорії державного управління, теорія державної служби розвивалась також у руслі провідних управлінських концепцій XX ст.: школи наукового управління (тейлоризму), адміністративної (класичної) школи управління, школи людських відносин, поведінкового, системного, ситуаційного підходів. Отже, найґрунтовніші наукові розвідки у галузі теорії державної служби припадають на II половину XX – початок XXI століть.

В Україні наука про державну службу отримала визнання та можливості розвитку відносно недавно. Здо-

буття державного суверенітету, формування власної самостійної державної служби і динаміка розвитку її правових основ, безперечно, стимулювали додатковий інтерес до неї з боку вітчизняних науковців. З початку 90-років ХХ ст. видано чимало статей, монографій, дисертацій, підручників, збірок праць з питань державної служби, в яких міститься систематизований матеріал про сутність, організаційні особливості, фактичний правовий стан державної служби тощо.

Не дивлячись на, здавалося б, достатню розробленість теоретичних і практичних питань державної служби в Україні, інтерес до неї з боку дослідників зберігається, а з огляду на нагальні процеси вітчизняного державотворення, виходить на новий щабель наукової зацікавленості. Причиною тому є також динамізм правового регулювання державної служби, прагнення до її постійного вдосконалення, адаптації до європейських стандартів, а також складність даного об'єкту дослідження.

У нашій державі актуалізується процес формування і самостійної навчальної дисципліни з державної служби, яка почала викладатися у провідних вузах країни, навчальних закладах, що здійснюють підготовку кадрів для державної служби (фахівців освітньо-кваліфікаційного рівня магістр за спеціальністю "державна служба" освітньої галузі "держане управління").

Сьогодні поняття державної служби охоплює широкий спектр нашої реальності. О. Оболенський вбачає у цьому феномені принаймні наступні аспекти:

- 1) професійна діяльність соціального прошарку суспільства;
- 2) галузь науки;
- 3) галузь українського законодавства;
- 4) відповідна галузь права;
- 5) спеціальність вищої освіти й навчальна дисципліна [5].

Теорію державної служби визначають як "одночасно галузь права та законодавства, яка регулює правовідносини щодо організації та функціонування державних органів; і наука, що досліджує історію, закономірності, цінності та перспективи розвитку державної служби; і підгалузь науки управління (адміністративний менеджмент)" [6, с. 20].

Отже, теорія державної служби – це окрема галузь науки, що містить в собі знання про становлення і розвиток державної служби як політико-правового і організаційного інституту, що дозволяє науково обґрунтовувати оптимальні шляхи досягнення національних цілей і завдань. Саме у такому аспекті можемо розглянути такі її характеристики, як об'єкт, предмет та місце у системі наук.

Об'єкт, предмет і метод теорії державної служби у зарубіжній науці остаточно визначилися лише у другій половині ХХ ст., у вітчизняній науці знаходиться ще на етапі визначення. Державна служба як наука та навчальна дисципліна, маючи галузеву приналежність, є органічним продовженням і доповненням адміністративного права та державного управління.

Вітчизняний науковець Є. Черноног запропонував визначати об'єктом теорії державної служби "систему органів державного управління з державними службовцями, що працюють у них" [6, с. 20]; і міждисциплінарне бачення предмету цієї науки: "предмет – правовідносини державних органів між собою, між державними органами та приватними особами, між державними органами та державними службовцями; система державної служби, її організаційно-управлінська структура, принципи функціонування та управління нею" [6, с. 20–21]. Крім того, до об'єкту варто також віднести і суспільство, оскільки державна служба може існувати лише взаємодіючи з суспі-

льством. І зрозуміти суть процесів, що протікають у сфері державної служби неможливо поза контекстом зв'язків у системі суспільство – державний апарат.

Теорія державної служби, як й інші галузі науки, має свій метод (систему правил і прийомів дослідження), особливості якого нерозривно пов'язані з її предметом. Державна служба як особлива сфера діяльності наділяє науку, що її вивчає, статусом суспільствознавчої. Згідно поширеного підходу, більшість суспільствознавчих наук не мають свого специфічного, лише їм властивого методу, а застосовують стосовно свого об'єкту загальнонаукові методи і методи інших наук. З певними заувагами можемо застосувати це твердження і до теорії державної служби, яка однаково користується як загальнонауковими, так і конкретно-науковими методами.

Загалом методи, що використовуються у теорії державної служби, можна певним чином поділити на теоретичні, функціональне призначення яких – тлумачення, пояснення зібраних даних, побудова понять, концепцій, прогнозів, та емпіричні, спрямовані на виявлення, фіксування, збирання, систематизацію інформації про факти та явища.

Важливе значення для розвитку теорії державної служби мають емпіричні методи – безпосереднє спостереження; конвент-аналіз документів та інформаційних потоків; експеримент, анкетне опитування; інтерв'ю тощо – використання яких при їх одночасному доповненні загальнонауковими прийомами, дозволяє поглиблювати знання про державну службу.

Теорія державної служби є міждисциплінарною наукою, яка займає особливе місце у системі суспільствознавчих наук. Вона співпрацює з іншими сферами наукових знань про державу і суспільство, опираючись на досягнення інших наук: політології, теорії державного управління, теорії держава і права, історії, адміністративного права, філософії, соціології, економіки, психології, соціології, статистики та ін. Її значення для інших наук полягає в тому, що вона продукує науково обґрунтовану теорію про механізм функціонування державного апарату, озброює розумінням законів і закономірностей його взаємодії із суспільством.

У системі суспільствознавчих наук теорія державної служби найтісніше взаємодіє з наукою державного управління та адміністративним правом. Державна служба є комплексним правовим інститутом, оскільки включає в себе норми багатьох галузей права: конституційного, адміністративного, фінансового, трудового, кримінального, житлового та ін. За галузевою належністю теорія державної служби до певної міри є продовженням та доповненням "Державного управління" і "Адміністративного права". В юридичній науці головна увага приділяється правовій характеристиці державної служби, її адміністративно-правовій формі.

Адміністративне право обслуговує передовсім державне управління. Воно визначає адміністративно-правовий статус державних службовців системи державного управління. Наука державного управління займається систематизацією знань щодо об'єктивних та суб'єктивних передумов здійснення державного управління. Оскільки державна служба є певним засобом здійснення державного управління, то теорія державної служби також цікавиться та використовує здобутки державного управління щодо об'єктивних (необхідність виконання та забезпечення виконання функцій держави та її органів) і суб'єктивних (наявність здібностей, придатність до служби, професійна освіта тощо) передумов.

Багато спільного у теорії державної служби є з політологією. Їх взаємозв'язок виявляється в тому, що з'я-

сування закономірностей розвитку системи державної служби є ефективним за умови розгляду її як елементу більш складної політичної системи суспільства, яка є предметом вивчення політології. Крім того, державну службу не можна пізнати і змінити поза взаємозв'язком з політичними структурами. Спільним предметом дослідження науки державної служби та політології є держава, яка через власні механізми та апарат забезпечує здійснення своїх конституційно визначених завдань і функцій. У процесі такого здійснення виявляється політичний аспект державної служби, який поєднує державу і громадянина, людину – заради кого має діяти держава і перед ким вона відповідальна. На перетині двох наук також вирішується проблема поділу посад на адміністративні та політичні, відокремлення політичної діяльності від виконання функцій відповідного органу.

Теорія державної служби тісно пов'язана з історією та теорією держави і права. Зокрема, вивчення еволюції становлення інституту державної служби неможливе без врахування загальних процесів державотворення, які у великій мірі є предметом дослідження саме цих наук.

Обидві науки відтворюють соціальну дійсність в єдності необхідного й випадкового. Теорія державної служби активно використовує історичні джерела і, в свою чергу, також збагачує історичну науку даними про еволюцію державної служби.

Теорія державної служби має також зв'язок і з філософією, проте оперує не лише абстрактними законами та категоріями, але й з конкретними фактами дійсності: її висновки та узагальнення здебільшого мають частковий, а не універсальний характер.

Теорію державної служби і психологію поєднує, зокрема, теорія мотивів поведінки, особистих та масових реакцій, методи дослідження соціальних орієнтацій, мотивацій особистості, які є необхідними компонентами при дослідженні поведінки та діяльності державних службовців.

Чимало узагальнень, законів і тверджень задля вивчення типів та особистісного виміру державного службовця теорія державної служби запозичує з культурології, етики і естетики.

Державна служба як соціальний інститут, історично сформована, стійка форма організації спільної діяльності осіб, що знаходяться на службі держави, є предметом зацікавлення і соціології. Відтак, наукові здобутки соціології також важливі для комплексного дослідження державної служби, а, зокрема, її соціального аспекту, який полягає в тому, що держава повинна турбуватися про підготовку для виконання її функцій відповідних категорій осіб, які на професійній основі зможуть вирішувати комплекс питань, що постають перед державою і суспільством.

Отже, теорія державної служби розвивається у режимі тісного взаємозв'язку з цілим комплексом суспіль-

ствознавчих наук, продукуючи ідеї, теорії, в яких розкриваються особливості, закономірності механізму взаємодії держави і суспільства.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Особливістю державної служби є її невіддільність від розвитку держави в цілому, при цьому державна служба наслідуює всі характерні ознаки держави, відображає стан державності, удосконалюється та структурується разом із розвитком держави.

До вивчення питання виникнення державної служби сьогодні використовують два підходи, зумовлені різними баченням самого предмету дослідження (з точки зору функціонального та інституційного вимірів). Уважаємо за доцільне не обмежуватися виключно інституційним баченням цієї проблеми, стверджуючи, що державна служба виникла лише у другій половині XVII ст. в Європі (зокрема, у Німеччині та Франції).

Особливістю виникнення державної служби є те, що її становлення як професійної сфери людської діяльності охоплює великий часовий період від початку процесів державотворення у первісних суспільствах, за який вона пережила складну трансформацію від несистематизованого виконання одиничних функцій до сучасного інституту у вигляді впорядкованого механізму реалізації завдань і функцій держави, що ґрунтується на професійній діяльності державних службовців. Сьогодні державна служба еволюціонувала в один з ключових інститутів демократичної правової держави, важливу гарантію ефективного функціонування державного механізму.

Доцільність функціонального підходу до розуміння появи державної служби підтверджується і тим, що наука про цей вид людської діяльності почала накопичувати знання ще за перших держав. Систематизація знань та виокремлення самостійної теорії державної служби має дуже недовгу історію. Наступні наукові розробки первинних етапів розвитку держави, зокрема детальний аналіз перших державних посад, зможуть посилити висновки про давню історію державної служби як особливого виду людської діяльності.

Список використаних джерел:

1. Демин А. А. Государственная служба в РФ : учебник для магистров / А. А. Демин. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2012. – 391 с.
2. Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім Ін-Юре, 1999. – 272 с.
3. Іншин М. І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні [Текст] / М. І. Іншин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 4–9.
4. 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.
5. Оболенський О. Ю. Державна служба: Навч. посібник / О. Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.
6. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : [навч. посіб.] / Черноног Є. С. – К. : Знання, 2008. – 458 с.

Надійшла до редколегії 17.11.2014

А. В. Мамчур

К ВОПРОСУ О ВОЗНИКНОВЕНИИ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Исследованы некоторые особенности возникновения и становления государственной службы как особого рода человеческой деятельности и развития теоретического знания о ней. Описаны функциональный и институциональный подходы к возникновению государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба; теория государственной службы; история государственной службы.

A. Mamchur

TO THE QUESTION ABOUT THE ORIGIN OF THE THEORY AND PRACTICE OF PUBLIC SERVICE

In this article some features of origin and formation of the public service as a special kind of human activity and development of theoretical knowledge about it are investigated. The functional and institutional approaches to the emergence of the public service are described.

Key words: public service; theory of public service; public service history.

УДК 342.1+2-1

С. В. Онищук, канд. наук з держ. управління, доц., здобувач, НАДУ, Київ,
начальник управління державної служби
Головного управління державної служби України
в Івано-Франківській області,
В. А. Гошовська, д-р політ. наук, проф., НАДУ, Київ,
директор Інституту вищих керівних кадрів НАДУ, Київ

ОСНОВНІ МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА ЦЕРКВИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

В науковій статті висвітлені такі головні механізми взаємодії держави і церкви як: конституційно-правовий, організаційний, економічний та соціальний. Особлива увага зосереджена на соціальному механізмі, основою якого є соціальний діалог, який ґрунтується на засадах партнерських взаємовідносинах між державою і церквою.

Ключові слова: держава; церква; механізми взаємодії; соціальний діалог.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими практичними завданнями. Церква в Україні має найвищий рівень суспільної довіри. Крім того, взаємодія держави та церкви є одним з ефективних напрямів реформування державного управління на демократичних засадах, сприяє гуманізації державної влади, що є важливою умовою становлення розвиненого громадянського суспільства. Саме взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства (до яких належить і церква) визначає зміст державного управління, що є ціннісним показником ступеня його демократичності й ефективності [1, с. 88].

Держава і церква відрізняються за походженням, цілями, структурою, але водночас вони тісно пов'язані між собою. Кожен із цих інститутів має свою особливу соціальну цінність і значущість. Церква не втручається у внутрішні справи держави, а держава не втручається у внутрішнє церковне життя. Заразом не тільки не відкидається, але й передбачається духовно-моральний вплив церкви та цінностей, які вона захищає, на державну владу [5, с. 322]. Наприклад, в Україні щороку дедалі очевиднішою стає роль релігійних організацій у державотворчому процесі. Відтак нині майже жодна царина суспільного буття фактично не залишається поза впливом церкви [4, с. 129].

Сфера спільної дії церкви і держави в нинішній історичній ситуації може стосуватися миротворчої діяльності на міжнародному, міжетнічному і громадянському рівнях; сприяння взаєморозумінню і співпраці між людьми, народами і державами; піклування про збереження моралі в суспільстві; духовної, культурної, моральної, патріотичної освіти і виховання; справ милосердя і благодійності; розвитку спільних соціальних проектів; охорони, відновлення і розвитку історичного й культурного спадку, зокрема піклування про охорону пам'яток історії та культури; діалогу з органами державної влади будь-яких гілок та рівнів з питань, важливих для церкви і суспільства, зокрема у зв'язку з напрацюванням відповідних законів, підзаконних актів і рішень; опікування воїнами і співробітниками правоохоронних закладів; роботи з профілактики правопорушень; піклування про осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі; науки, зокрема гуманітарних досліджень, підтримки інституту сім'ї, материнства і дитинства, протидії діяльності псевдорелігійних структур, які є небезпечними для суспільства та особистості. Церковно-державна співпраця (синергія) також можлива в низці інших сфер у тих випадках, коли вона служить виконанню завдань, які відповідають вищезазначеним сферам церковно-державної взаємодії [6, с. 39].

Мета статті. Основне завдання наукового дослідження полягає у висвітленні таких головних механізмів взаємодії держави і церкви як: конституційно-правовий, організаційний, економічний та соціальний.

Виклад основного матеріалу. Взаємозв'язок між державою і церквою не є статичним, він постійно й системно змінюється в залежності від багатьох обставин. Проте проведений аналіз наукової літератури дозволяє виділити такі механізми взаємодії держави і церкви – конституційно-правовий, організаційний, економічний та соціальний.

Конституційно-правовий механізм взаємодії держави і церкви полягає в прийнятті нормативно-правових актів органами державної влади, які регулюють діяльність релігійних організацій та забезпечують волевиявлення на ґрунті свободи совісті й релігії. Передусім йдеться про комплекс питань, пов'язаних із правовим регулюванням діяльності релігійних об'єднань (зокрема надання статусу юридичної особи церкві та окремим єпархіям) [5, с. 321].

Основою цього механізму є принцип рівності релігійних організацій перед законодавством. При цьому аксіологічною дефініцією діяльності релігійних організацій є те, що вони у своїй діяльності зобов'язані дотримуватись вимог чинного законодавства і правопорядку. Законодавством передбачено й те, що релігійні організації мають право брати участь у громадському житті, а також використовувати на рівні з громадськими об'єднаннями засоби масової інформації [6, с. 34].

У контексті реалізації конституційно-правового механізму взаємодії держави та церкви варто звернути увагу на той факт, що церква має свої специфічні правила – так звані канони, які визначають внутрішню церковну дисципліну, взаємовідносини між ієрархами, священниками, монахами та мирянами. В Україні основні принципи церковного права не завжди враховуються органами державної влади при прийнятті нормативно-правових актів, що впливають на життєдіяльність церкви, хоча громадські організації, офіційні представники церков намагаються впливати на розробку відповідних законопроектів, постанов через активну участь в діяльності громадських рад, в організації круглих столів, прес-конференцій тощо. Разом з тим, варто зазначити, що конституційно-правовому механізму взаємодії держави та церкви в більшості зарубіжних країн приділяють значну увагу, причому не лише на практичному рівні (реалізація положень чинного законодавства), але й на теоретичному. Зокрема, у вищих навчальних закладах канонічне право викладають разом з державним, цивільним та міжнародним правом, оскільки його вплив на романо-германську правову систему не поступається класичному римському праву. Зауважимо при цьому, що католицька традиція розрізняє канонічне та церковне право. Перше означає правові норми, які містяться в середньовічному *Corpus juris canonici* католицької церкви та визначають не лише церковні, але й інші правові відносини, які тривалий час становили

предмет церковної юрисдикції. Система канонічного права містить право церковне лише за походженням, а не за змістом. Своєю чергою, предметом церковного права є суто церковні справи та взаємовідносини, хоча це право походить не лише від церкви, але й від держави [7, с. 11].

Загалом дослідники виділяють чотири найпоширеніші механізми конституційно-правового забезпечення волевиявлення на ґрунті свободи совісті й релігії: перший – це легітимація державної церкви або віросповідання (Греція, Великобританія, Данія, Норвегія). Характеризується здебільшого інтеграцією офіційного віросповідання в політичну систему, фінансуванням його діяльності коштом держави, виконанням певних державних функцій, приналежності глави держави чи інших високопосадовців до державної церкви чи віросповідання; другий – узаконення статусу традиційних церков чи віросповідань (Сербія, Білорусь, Грузія, Іспанія, Литва, Польща). Відзначається поділ на наявних у країні конфесій на так звані визнані, або укорінені, та всі інші. Такий поділ зумовлений логікою тривалого культурно-історичного розвитку певної спільноти і фіксує внесок, заслуги, унікальну роль конкретної віросповідної традиції в її становлення; третій механізм – утвердження партнерського нейтралітету між державою та релігійними інституціями (Нідерланди, Німеччина, Фінляндія, Швеція). При такому підході державно-церковні відносини вирізняються максимальним станом взаємоневтручання двох інституцій у сфері повноважень одна одної, гарантією забезпечення широкої свободи релігії, створенням сприятливих умов для соціального служіння конфесій, наданням фінансової підтримки суспільно активним церквам і деномінаціям, формуванням атмосфери толерантності й віротерпимості, відсутністю спеціального державного органу, який контролював би діяльність конфесійних утворень; і нарешті четвертий механізм – санкціонування виваженого взаємовідокремлення релігійних організацій і держави (Франція, Україна, Російська Федерація). Його характерними виявами є: відстоювання принципу світськості, визнання рівності всіх конфесій перед законом, дистанціювання держави від підтримки будь-якого віросповідання, утримання від бюджетного фінансування (принаймні прямого) релігійних об'єднань, неоднозначність сприйняття соціальної адаптації церков і деномінацій, їх долучення до суспільно-громадської діяльності [3].

В Україні теоретично за основу відносин між державою і релігійними організаціями була прийнята модель світської держави, що не віддавала переваг жодній із церков. При цьому українське законодавство, декларуючи світський характер держави, залишало простір для довільного тлумачення окремих статей, де не завжди проглядалися конкретні механізми їхнього здійснення. В Україні зазначений принцип відрізнявся від декларованої радянським законодавством моделі світської держави, оскільки набув рис ліберального підходу до свободи релігії. Це виявлялося, передусім, у передбачених національним законодавством нейтралітеті Української держави в питаннях світогляду і віросповідання її громадян, обопільній незалежності держави й об'єднань вірних, гарантуванні їх внутрішньої автономії за умови дотримання громадами законодавства України [11, с. 9].

Організаційний механізм взаємодії держави і церкви полягає в налагодженні зв'язків між органами державної влади та релігійними організаціями, залученні релігійних організацій до формування державної політики розвитку конфесій та визначення свободи віросповідання, здійсненні державного контролю з боку органів державної влади за діяльністю релігійних організацій [10, с. 123].

На сьогодні в більшості країн ЄС, а також пострадянського простору укладено предметні угоди "традиційних" церков майже з усіма центральними відомствами та міністерствами, регіональними органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування. Наприклад, у кожній федеральній землі Німеччини є департамент міністерства у справах культури, відповідальний за відносини між державою та церквами. Новостворені асоціації, звичайно, повідомляють про себе цю установу, що, однак, не є обов'язковим. Керівники цих установ з усіх земель, щонайменше, раз у рік збираються для обговорення й координації своєї роботи [6, с. 45].

В Україні для поглиблення і державно-конфесійного, і міжконфесійного діалогу, опрацювання конкретних організаційних механізмів співпраці між державою і церквою в різних сферах важливою є діяльність державно-церковних консультативно-дорадчих органів при міністерствах та відомствах у форматі громадських рад [9].

Важливою складовою частиною організаційного механізму є розробка та реалізація державної політики щодо міжрелігійного (міжконфесійного) діалогу. Зокрема, у європейській гуманітарній політиці утвердилося переконання, що необізнаність громадян з різними віросповідними культурами продукує нетерпимість, упереджене ставлення, сприяє консервації в суспільній свідомості негативних стереотипів щодо релігії. Відтак Рада Європи постійно рекомендує урядам національних держав приділяти належну увагу введенню у навчальні програми курсів, покликаних надати максимально вичерпну інформацію, принаймні про найвідоміші у світі релігійні течії [2]. Європейський Союз, враховуючи морально-етичну значущість віросповідань, неабиякий внесок церков і деномінацій у справу символічного об'єднання європейської спільноти, намагається створювати сприятливі умови для суспільно-релігійного та міжконфесійного дискурсу. На сьогодні політичні інституції Європи активно співпрацюють з релігійними об'єднаннями континенту. При Раді Європи та Європейському Союзу функціонують представництва Константинопольського, Московського патріархатів, Елладської православної церкви, Ватикану, Римсько-католицької Комісії єпископських конференцій, різних протестантських деномінацій. На початку 2010 року при ЄС утворено Комітет представників православних церков, що своїм основним завданням вважає просування засадничих цінностей і принципів, на яких ґрунтується європейська культура і завдяки яким вона розвивалася [2].

Крім того, Парламентська асамблея Ради Європи усіляко сприяє реалізації низки ініціатив, спрямованих на підвищення ефективності міжконфесійного та суспільно-релігійного діалогу, а саме:

- 1) активно співпрацювати з релігійними об'єднаннями на ниві духовного виховання молоді, благодійництва, захисту демократичних цінностей, охорони здоров'я, збереження природного середовища, соціального служіння тощо;

- 2) вносити інформацію про головні релігійні культури Європи до шкільних програм;

- 3) забезпечувати рівний доступ до ЗМІ, освіти, культури представникам різних віросповідань;

- 4) заохочувати створення спеціальних міжконфесійних центрів задля кращого ознайомлення народів з різними релігійними традиціями;

- 5) підтримувати активність неурядових організацій, які працюють над зміцненням взаємопорозуміння між релігійними спільнотами і сприяють збереженню релігійно-культурної спадщини;

- 6) сприяти науковим дослідженням стосовно осмислення ролі релігій у житті сучасних суспільств [3].

Економічний механізм взаємодії держави та церкви полягає у визначенні процедури стягнення податків та зборів, які мають сплачувати релігійні організації, реституції церковної власності (земельних угідь, нерухомого майна), повернення церкві культових споруд, які використовуються не за призначенням, створенні матеріальної бази для функціонування церкви та фінансування заходів її діяльності [10, с. 123].

Зазначимо, що розвиток й ефективне виконання церквою своїх функцій у будь-якій країні потребує міцної й незалежної від держави економічної основи: матеріальних (забезпеченість культовими спорудами, майном тощо) та фінансових (пільги, дотації, внески тощо) можливостей. Це пов'язано з потребою релігійних об'єднань у здійсненні ними своєї культової (катехизаційної) та позакультової (просвітницька, виховна, доброчинна) діяльності [1, с. 90].

Україна, як й інші країни світу, здійснює відповідні заходи щодо забезпечення умов захисту прав власності церков. Загалом дії влади в питанні реституції церковної власності стали певним компромісом між усвідомленням державою шкоди, заподіяної релігійним об'єднанням упродовж існування СРСР, і прагненням подолати наслідки антицерковної політики та встановити конструктивні відносини з церквою. Більше того, реституція стала в Україні явищем унікальним, оскільки жоден інший суспільний інститут, окрім церкви, через відсутність юридичної бази, не скористався своїм правом на успадкування історично належного йому майна.

У цьому контексті показово, що Указ Президента України "Про заходи щодо повернення релігійним організаціям культового майна" від 4 березня 1992 року не лише зобов'язав органи державної влади розпочати процес реституції церковної власності, але й відіграв помітну роль в уніфікації ставлення регіональних владних еліт до проблеми розвитку церкви, незалежно від особливостей того чи іншого регіону, політичних та інших уподобань цих еліт. Для того періоду вітчизняної новітньої історії поява такого документа мала особливе значення. З одного боку, Україна тільки починала повертатися до загальноцивілізаційного шляху розвитку і проблема відродження релігійного життя в її регіонах сприймалася по-різному. З іншого – у державі ще інерційно зберігалася підпорядкованість регіонів політиці центру. Тому цей президентський указ відіграв роль рушія процесу реального зміцнення економічного базису церкви та надання йому відповідного динамізму і стабільності [11, с. 12–13].

Соціальний механізм взаємодії держави та церкви полягає в проведенні державою заходів виховання населення щодо його ставлення до церкви, поваги до неї, визнання державою дипломів церковних освітніх установ (показово, що до березня 2006 року Україна була чи не єдиною країною в Центрально-Східній Європі, у якій дипломи, отримані за богословською кваліфікацією, не визнавали на державному рівні), визнання теології як окремого напрямку наукових досліджень та фахової наукової підготовки, впровадженні у загальноосвітніх навчальних закладах та навчальних закладах усіх рівнів акредитації дисциплін релігієзнавчого напрямку, організації заходів щодо святкування основних церковних свят на загальнодержавному рівні [5, с. 321].

Своєю чергою, церква, маючи суспільну підтримку, може сприяти організації громадської допомоги найменш захищеним соціальним верствам населення шляхом створення відповідних служб та залучення до праці в них добровольців (передусім з-поміж прихожан) [10, с. 151], сприяти розв'язанню проблем, пов'язаних зі світоглядною, психологічною, особовою кризою (нарко-

манія, алкоголізм, соціальна реабілітація ув'язнених, профілактика дитячої і підліткової злочинності тощо).

Найважливішою сферою, де реалізується соціальний механізм взаємодії держави та церкви, є добродійна діяльність (історично властива релігійним організаціям), яка тісно пов'язана із соціальним обслуговуванням. Релігійні організації проводять свою діяльність у сфері добродійності і соціального служіння і безпосередньо, і шляхом створення добродійних організацій (фондів і некомерційних організацій) та установ соціального обслуговування громадян (дитячих притулків, центрів соціальної допомоги вдома (патронажні служби), будинків нічного перебування тощо) [10, с. 186–187].

Соціально значущу діяльність церкви дослідники класифікують за двома такими основними ознаками, як джерело фінансування та адресна спрямованість.

У першому випадку доречно говорити про внутрішньо-церковний (пожертвування прихожан), зовнішній (внески благодійних фондів та структур), зовнішній закордонний (гуманітарна допомога іноземних центрів, місій тощо) аспекти в соціальній політиці релігійних організацій.

Що стосується адресної спрямованості, то вона передбачає допомогу бідним, утримання притулків, дитячих будинків, реабілітаційних центрів, доброчинну діяльність у місцях позбавлення волі, допомогу тим, хто постраждав від стихійного лиха, біженцям. Виокремити варто і відпочинок та оздоровлення дітей, що є формою благодійництва та водночас освітньо-виховної роботи [4, с. 454–455].

Складником соціального механізму взаємодії держави та церкви є соціальний діалог, тобто процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень його сторонами [8, с. 11].

До форм соціального діалогу, які найчастіше застосовує церква і держава у вирішенні спільних питань, належать узгоджувальні процедури та підписання договорів. Водночас існують й інші форми соціального діалогу, які потребують свого спектрального застосування в контексті соціального діалогу, а саме:

- 1) обмін інформацією;
- 2) консультації;
- 3) узгоджувальні процедури;
- 4) колективні переговори з укладення колективних

договорів й угод [6, с. 163].

Загалом підвищення ефективності соціального механізму взаємодії держави та церкви є прямим наслідком розвитку громадянського суспільства в Україні, що привело до урізноманітнення суспільно значущої діяльності церков. Релігійні організації, окрім вищезазначених традиційних напрямів роботи в контексті розвитку громадянських свобод, дедалі активніше заявляють про себе в інформаційній сфері. Телебачення, кінематограф конфесійні спільноти розглядають як потужний чинник гуманізації особистості, духовного самовдосконалення людини.

Висновки. Отож, на основі аналізу зарубіжного та вітчизняного досвіду визначено основні механізми взаємодії держави і церкви. Враховуючи, що взаємозв'язок між державою та церквою не є статичним, а постійно й системно змінюється, виділено конституційно-правовий, організаційний, економічний та соціальний механізми взаємодії держави та церкви. Особливу увагу в науковій статті зосереджено на соціальному механізмі, основою якого є соціальний діалог – розвиток взаємовідносин церкви і держави, які ґрунтуються на засадах партнерських взаємовідносин. Фокус дослідницької уваги пов'язаний з тим, що підвищення ефективності соціального механізму є пря-

мим наслідком розвитку громадянського суспільства в Україні, що, своєю чергою, привело до урізноманітнення суспільно значущої діяльності церков.

Список використаних джерел:

- Грінер О. Проблеми становлення взаємодії держави і церкви (релігійних організацій) в умовах формування громадянського суспільства в Україні / О. Грінер // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 20. – С. 88–94.
- Здіюрок С. І. Використання європейського досвіду для розв'язання міжконфесійних проблем в Україні [Електронний ресурс] / С. І. Здіюрок, В. В. Токман ; Нац. ін-т стратег. дослідж. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/articles/529/\(12.10.2013\)](http://www.niss.gov.ua/articles/529/(12.10.2013)). – Назва з екрана.
- Здіюрок С. І. Розбудова партнерської моделі державно-конфесійних відносин в Україні та утвердження української помісної православної церкви / С. І. Здіюрок, В. В. Токман ; Нац. ін-т стратег. дослідж. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://old.niss.gov.ua/Table/16102009/Dopovid.htm\(13.10.2013\)](http://old.niss.gov.ua/Table/16102009/Dopovid.htm(13.10.2013)). – Назва з екрана.
- Здіюрок С. І. Суспільно-релігійні відносини: виклики Україні XXI століття : моногр. / С. І. Здіюрок. – К. : Знання України, 2005. – 552 с.
- Лазор К. П. Процес

- взаємодії церкви та інститутів державної влади: історія та сучасність / К. П. Лазор // Актуальні проблеми політики. – 2013. – Вип. 48. – С. 317–323.
- Малюська В. А. Духовно-ціннісна взаємодія держави і Української православної церкви : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / В. А. Малюська ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2012. – 252 с.
 - Павлов А. С. Курс церковного права / А. С. Павлов. – СПб. : Лань, 2002. – 384 с.
 - Петроє О. М. Соціальний діалог як інструмент формування корпоративної політики сучасних підприємств в Україні : навч. посіб. / О. М. Петроє. – К. : Центр учб. л-ри, 2008. – 60 с.
 - Решетніков Ю. Актуальні питання розвитку державно-церковних відносин в Україні [Електронний ресурс] / Ю. Решетніков // Релігія в Україні. – Режим доступу : [http://www.religion.in.ua/zmi/ukrainian_zmi/7592-aktualni-pitannya-rozvitku-derzhavno-cerkovnix-vidnosin-v-ukrayini.html\(12.10.2013\)](http://www.religion.in.ua/zmi/ukrainian_zmi/7592-aktualni-pitannya-rozvitku-derzhavno-cerkovnix-vidnosin-v-ukrayini.html(12.10.2013)). – Назва з екрана.
 - Рябко І. В. Механізми взаємодії держави та церкви в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / І. В. Рябко ; Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2009. – 226 с.
 - Цендра Н. М. Відносини держави і церкви в Україні (1991–1996 рр.) : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Н. М. Цендра ; Нац. акад. наук України ; Ін-т історії України. – К., 2011. – 22 с.

Надійшла до редколегії 21.11.2014

С. В. Онишчук

ОСНОВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ЦЕРКВИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ СОЗДАНИЯ ГОСУДАРСТВА

В научной статье освещены такие главные механизмы взаимодействия государства и церкви как: конституционно-правовой, организационный, экономический и социальный. Особое внимание сосредоточено на социальном механизме, основой которого является социальный диалог, основанный на принципах партнерских взаимоотношениях между государством и церковью.

Ключевые слова: государство; церковь; механизмы взаимодействия; социальный диалог.

S. Onischuk

THE BASIC MECHANISMS OF INTERACTION BETWEEN THE STATE AND THE CHURCH AT THE PRESENT STAGE OF CREATION OF THE STATE

In the scientific article deals with the main mechanisms of interaction between church and state as constitutional and legal, organizational, economic and social. Particular attention is focused on the social mechanism, which is based on social dialogue, based on the principles of partnership between state and church.

Key words: state; church; interaction mechanisms; social dialogue.

УДК 353.9

В. П. Пилипенко, асп., КНУТШ, Київ

ДЕЯКІ ПІДХОДИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА СУТНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ

Визначено деякі підходи до дослідження поняття та сутності державної політики інноваційного розвитку. З'ясовано, що у науковій літературі широко поширені точки зору про те, що інноваційна політика може спочатку бути розроблена й реалізована на регіональному рівні. Зазначено, що актуального значення набуває вже не стільки факт розробки офіційних документів з інноваційної політики, скільки формування державою ефективної системи відносин між учасниками інноваційної діяльності.

Ключові слова: державна політика інноваційного розвитку; інноваційна політика; псевдоінноваційна політика; типи державної політики інноваційного розвитку.

Постановка проблеми. Проблема структури та змісту державної політики інноваційного розвитку актуалізується в світлі сучасних глобалізаційних процесів, та всезростаючої ролі інформаційних та інших новітніх технологій, які є рушійною силою розвитку сучасної держави. Але сучасному етапі, для України, більш актуального значення набуває вже не стільки факт розробки офіційних документів по інноваційній політиці, скільки формування державою ефективної системи відносин між учасниками інноваційної діяльності. У законодавчій літературі, офіційних документах основний акцент робиться тільки на структурному змісті інноваційної політики, що в сучасних умовах, для досягнення повноцінного розвитку, явно недостатньо. В цьому зв'язку назріла розробка державної політики інноваційного розвитку з позицій державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед дослідників державної політики інноваційного розвитку слід відмітити праці таких вчених як С. Ілляшенко [9], З. Адаманова [1], Л. Безчасний [2], М. Гаман [4,5], О. Дачій [7], Г. Груба [5], В. Занько [8], І. Климова [10], М. Петрина [15], Г. Монастирська [14], В. Білозубенко [3].

Метою статті є: визначити деякі підходи до дослідження поняття та сутності державної політики інноваційного розвитку.

Виклад основного матеріалу.

Що ж розуміють вітчизняні вчені під інноваційною політикою? С. М. Ілляшенко вважає, що державна політика інноваційного розвитку – це вид державної діяльності в сфері відновлення й розвитку суспільства і його соціально-економічних структур (галузей, підприємств, виробництв, організацій і ін.), що складає у визначенні, відбитті в нормах права, пропаганді й виконанні базисних владних установок держави за статусом, цілями, принципами, пріоритетами, ресурсами, механізмами і результатами інноваційної діяльності [9, с. 117]. За самою своєю природою державна політика інноваційного розвитку виражається не стільки у функціонуванні відповідного державного апарата при рішенні конкретних питань інноватики, скільки в активному процесі нормотворчості, у діяльності за цілеполяганням, зміцненням й змінами базисних відносин в інноваційній сфері, досягненню домовленостей за ключовими питаннями між державою й інноваційним співтовариством.

3. О. Адаманова визначає державну політику інноваційного розвитку як систему поглядів, вимог, принципів, що визначають основні напрями, форми заходів у області регулювання інноваційного процесу і управління науково-технологічним розвитком, а також сукупність методів і інструментів дії держави на інноваційний процес на всіх рівнях національної економічної системи і суспільства [1, с. 296]. Такий підхід є "управлінським", що встановлює принципи і методи регулювання.

Л. К. Безчасний вважає, що державна політика інноваційного розвитку – це комплекс заходів, засобів, форм діяльності держави стосовно сфери науки й технології. З його погляду, така політика складається з наступних розділів, а саме:

- 1) управління в сфері НДДКР;
- 2) економічний механізм, фінансування й економічне стимулювання;
- 3) організаційно-інституціональна перебудова;
- 4) нормативно-правове забезпечення;
- 5) соціальна політика;
- 6) державна науково-технічна політика на регіональному рівні;
- 7) міжнародне науково-технічне співробітництво;
- 8) вибір і реалізація пріоритетних напрямків науки й технологій [2, с. 200].

Наведені точки зору, на наш погляд, фактично тожні тій, котра приводиться в офіційних документах.

З позицій нашого дослідження найбільшої уваги заслуговує підхід М. В. Гаман, що розглядає державну політику інноваційного розвитку як сукупність суспільно-економічних відносин між державою й іншими суб'єктами науково-технічної діяльності із приводу створення, перетворення й використання інновацій для відновлення всіх сфер життєдіяльності людей при збалансованості інтересів всіх учасників інноваційних процесів [4, с. 236].

Так, аналогічне визначення приводять і інші автори. Наприклад, О. І. Дацій бачить в інноваційній політиці частину загальнодержавної політики в області розробки й реалізації програмно-цільових завдань розвитку інноваційної сфери, нормативно-правового регулювання функцій суб'єктів і об'єктів інноваційної політики, їхніх відносин; організації й контролю інноваційної діяльності з урахуванням прав і інтересів всіх її суб'єктів, у т. ч. держави [7, с. 97].

Складний характер інноваційного процесу зумовив виникнення декількох типів державної політики інноваційного розвитку, які представлені в науковій літературі як відповідні покоління державної політики інноваційного розвитку в розвинених країнах світу. Проте проведений аналіз джерел [6; 8; 10; 14; 15 і ін.] показав, що сучасна державна політика інноваційного розвитку є поєднанням всіх попередніх типів з виділенням декількох специфічних рис і ознак, залежно від умов реалізації реалізації. Серед основних типів державної політики інноваційного розвитку можна виділити такі:

1) перший тип державної політики інноваційного розвитку базується на регулюванні інноваційного процесу як сукупності стадій "фундаментальні дослідження – прикладні дослідження і розробки – промислове виробництво – вихід на ринок з інноваційними продуктами або технологіями" (горизонтальне вимірювання). Державна політика інноваційного розвитку зосереджується на регулюванні діяльності науково-дослідних інститутів і підприємницьких структур, що реалізують певні стадії інноваційного процесу. Закріплюється економічний детермінізм наукового розвитку, наука признається важливим і невід'ємним елементом економічної системи. Державна політика інноваційного розвитку має переважно стимулюючий характер, використовується "стандарт-

ний" набір значущих інструментів, чітко систематизованих в єдиний механізм; відбувається розподіл функцій реалізації державної політики інноваційного розвитку між різними інститутами регулювання. Вплив державної політики інноваційного розвитку є локальним і реалізується шляхом "жорсткої" об'єктивізації. Такий тип державної політики інноваційного розвитку відповідає 1 і 2-му технологічному укладу (характеристика приведена в додатку А), які в сукупності домінували з 1770 по 1880 рр. До країн, в яких цей тип державної політики інноваційного розвитку досяг щонайвищого розвитку, відносяться: Великобританія, Франція, Бельгія, Німеччина і США;

2) другий тип державної політики інноваційного розвитку виник в контексті створення національних інноваційних систем (що пов'язане з ускладненням технологій і процесів їх розробки) і закріплення її інституційної ролі в бізнес-середовищі і, отже, спирався на можливість національних інноваційних систем забезпечувати організацію інноваційних процесів. Державна політика інноваційного розвитку охоплювала всі базові елементи національної інноваційної системи і систему комунікації між ними. З огляду на те, що національна інноваційна система має міцне національне коріння, традиції, культурні особливості [3], державна політика інноваційного розвитку узяла на себе функції регулювання не тільки економічних, але і соціально-культурних відносин і процесів. Інноваційний процес в рамках цього типу державної політики інноваційного розвитку розглядається не тільки в горизонтальній, але і вертикальній площині, як сукупність етапів базових (продуктових і технологічних), поліпшуючих і псевдоінновацій. В зв'язку з цим інноваційний процес розглядається як рутинний і керований. Зріс ступінь державного регулювання і участі в інноваційних процесах і розвитку інноваційного підприємництва. Реалізація цього типу ГП зажадала розширення взаємодії різних агентів інноваційного процесу, зокрема держави і приватних структур, стимулювала партнерства держави і приватного сектора в інтенсифікації інноваційних процесів. У реалізації державної політики інноваційного розвитку задіявалися державні організації, що займаються інноваційною діяльністю або побічно пов'язані з її проведенням. Розробка і реалізація інновації стала системною, що привело до зміни структури і змісту державної політики інноваційного розвитку, яка стає інтерактивною і поліфункціональною. Сформувалися спеціалізовані інститути регулювання і адміністрування інноваційної сфери.

Як і перший тип, державна політика інноваційного розвитку другого типу орієнтована, перш за все, на науковий сектор як джерело нових знань і технологій. Наголошується несумісність державної політики інноваційного розвитку з іншими видами економічної і науково-технологічної політики по різних критеріях (об'єктивізація, спрямованість і ін.), що створило деякі суперечності міжвідомчого характеру. В зв'язку з цим не забезпечувалася комплексна дія на інноваційну сферу. Такий тип державної політики інноваційного розвитку відповідає 3 і 4-му технологічному укладам (характеристика приведена в додатку А), які в сукупності домінували в розвинених країнах світу з 1890 по 1980 рр. До країн, в яких цей тип державної політики інноваційного розвитку досяг щонайвищого розвитку, відносяться: Великобританія, Франція, Німеччина, Японія, СРСР і США;

3) третій тип державної політики інноваційного розвитку є найпрогресивнішою формою, яка спирається на облік не тільки науково-технологічної, але і соціально-культурної, економічної і інституційної природи інновацій, а також розгляді всілякої їх диференціації (наприклад, інновації можуть бути управлінськими, інституцій-

ними, правовими, інноваціями спаду і підйому, інноваціями промисловими і сфери послуг і т.і.) і феноменальності. Закріплюється диверсифікація взаємостосунків сфери науки і економіки, виділяються різноманітні функції наукового пізнання (що відображається на їх ресурсному забезпеченні), підкреслюється важливість кожної з них, а також певна автономність науки від економіки. Інноваційний процес розглядається як системна діяльність в горизонтальній, вертикальній і діагональній площині, поєднуються процеси виникнення рутинних і незалежних інновацій. Значна увага надається несистемним зв'язкам національної інноваційної системи з іншими елементами економіки і суспільства в цілому, що веде до розгляду особливостей інноваційного середовища. Враховуючи особливості всіх можливих різновидів інновацій і характер інноваційних процесів, державна політика інноваційного розвитку спирається не тільки на економічні закономірності, але і на особливості зовнішнього середовища, враховуючи наростання процесів міжнародної і трансграничної співпраці у області високих технологій. В зв'язку з цим реалізація державної політики інноваційного розвитку орієнтується на забезпечення максимально широкою комплексної дії, охоплює всю систему горизонтальних і вертикальних межсекторальних і міжвідомчих зв'язків, реалізується в міждисциплінарному розрізі, більш повно враховуючи соціальні і інтернаціональні аспекти і включаючи специфічні механізми і напрями (механізми моніторингу, контролю і координації, програми кластеризації і ін.). Більшою мірою враховуються споживачькі переваги. Окрім цього, використовується максимально широкий набір традиційних інструментів дії на інноваційні процеси і суб'єктів інноваційної діяльності [6]. Такий тип державної політики інноваційного розвитку відповідає 5 і 6-му технологічним укладам (характеристика 5-го устрою приведена в додатку А), які в сукупності домінуватимуть з 1980 по 2040–2060 рр. (6-й устрій знаходиться на етапі зародження, його технологічне "ядро" фактично сформоване, проте режими економічного регулювання і основні економічні інститути знаходяться на етапі становлення). До країн, в яких цей тип ГІП (по 6-му укладу імовірно) досягне щонайвищого розвитку, можна віднести: США, Францію, Німеччину, Японію, Південну Корею.

Досвід провідних західних країн свідчить, що 5-му технологічному укладу, що є сьогодні домінуючим, відповідає новий тип економіки – інформаційна економіка, тобто в основу нового укладу покладена широка інформатизація виробничих процесів і всіх видів коопераційних зв'язків фірми.

У нашій країні, на відміну від провідних західних держав, ринкова модернізація й економічна криза істотно погіршили технологічну структуру господарства. Україна помітно відстає від провідних західних країн за основними напрямками інформатизації. Для нинішньої ситуації характерна деградація технологічної основи практично всього національного господарства. Так, в області хімії й нафтохімії, прогрес у промисловому розвитку яких останнім часом найбільш помітний, виявлені істотні недоліки в технологічних укладах на діючих виробництвах. В інших галузях ситуація також залишає бажати на краще. У період ринкового реформування в Україні сформувалася нова структура економіки, для якої характерна перевага добувних галузей, відносно висока частка сфери послуг і низька частка оброблюваної промисловості, у тому числі високотехнологічних галузей. Така структура багато в чому створилася в результаті непослідовної економічної політики впродовж останнього десятиліття, але чималу роль відіграло й те, що наука, інновації не розглядалися суспільст-

вом як ключовий фактор економічного й соціального розвитку в розрізі формування більш прогресивної сучасної структури економіки.

Тому на формування національної інноваційної системи, що забезпечить інтеграцію різних елементів науково-виробничого комплексу в цілісну систему, має бути орієнтована наша інноваційна політика. Тільки в цьому випадку наука й виробництво можуть бути пов'язані в єдину систему в масштабах всієї вітчизняної економіки, тільки в цьому випадку інноваційні процеси можуть стати безперервними й дозволять істотно змінити технологічну структуру економіки.

На наш погляд, особливістю сучасної інноваційної політики в розвинених країнах світу є її єдність із податковою, амортизаційною, антимонопольною політикою. Невипадково в західних джерелах, а також у вітчизняних публікаціях під інноваційною політикою розуміється сукупність заходів, пов'язаних із просуванням нової або поліпшеної продукції на ринок. Іншими словами, інноваційна політика – це створення загальних сприятливих умов, що стимулюють безперервні інноваційні процеси. На Заході, головним чином, це чітко проглядається в США, будь-який наданий державою стимул (податковий, нормативно-правовий, кредитний, антимонопольний) веде до росту інноваційної активності. В основі такого підходу лежить фактична відмова від спроб сформулювати й реалізувати на практиці специфічний комплекс заходів, спрямованих на розвиток винятково інноваційних процесів.

У даному зв'язку актуалізується проблема вибору оптимальних національних пріоритетів в області створення й використання саме базисних інновацій, що радикально міняють технологічну основу виробництва. Пріоритети становлять ядро в розробці інноваційної політики, початок формування відповідних програм на державному й регіональному рівнях.

Висновки: отже у науковій літературі широко поширені точки зору про те, що інноваційна політика може спочатку бути розроблена й реалізована на регіональному рівні, йти від регіону. У цьому, безумовно, є своє раціональне зерно. Можливо, найбільш кризові, у т.ч. дотаційні регіони, з яких, як показує світовий досвід, почнеться процес реструктуризації, стануть локомотивами інноваційного процесу. А кроком у цьому напрямку повинне бути формування нової моделі регіонального розвитку, зміна трансферної політики державного центра, що стимулює інноваційні процеси й максимальне використання внутрішніх ресурсів розвитку регіонів для подолання різних економічних, соціальних, політичних проблем на шляху стійкого розвитку за рахунок створення й впровадження принципово нових інноваційних товарів.

Список використаних джерел:

1. Адаманова З. О. Инновационные стратегии экономического развития в условиях глобализации: Монография / З. О. Адаманова. – Симферополь: Крымское учебно-педагогическое государственное издательство, 2005. – 504 с. 2. Безчасний Л. Про інноваційну стратегію України / Л. Безчасний // Економіка України та шляхи її подальшого реформування. – К., 1995. – С. 200–201. 3. Білозубенко В. С. Державна інноваційна політика України в контексті світових тенденцій інтенсифікації інноваційних процесів / В. С. Білозубенко, О. В. Моршакін // Вісник Донецького університету економіки і права. – Донецьк: ДонУЕП. – 2007. – № 4. – С. 79–88. 4. Гаман М. В. Державне управління інноваціями: Україна та зарубіжний досвід / Гаман М. В. – К.: Вікторія, 2004. – 312 с. 5. Груба Г. І. Регулювання розвитку ринкових інноваційних інститутів // Г. І. Груба / Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2008. – № 4. – С. 97–101. 6. Груба Г. І. Формування інноваційної моделі розвитку в Україні / Г. І. Груба // Актуальні проблеми державного управління: [зб. наук. пр.]. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2007. – № 2 (32). – С. 196–204. 7. Дацій О. І. Державне регулювання інноваційної діяльності / О. І. Дацій // Економіка АПК. – 2004. – № 3. – С. 97–101. 8. Занько В. Глобалізація і інноваційний процес: їх взаємодія / В. Занько // Економіка України. – 2006. – № 2. – С. 84–89. 9. Ілляшенко С. М. Управління інноваційним розвитком: Навч. посіб. / С. М. Ілляшенко.

– Суми: Університетська книга; К.: ВД "Княгиня Ольга", 2005. – 324 с.
10. Климова І. Г. Система інтересів учасників інвестиційного процесу / І. Г. Климова // Інвестиції: практика та досвід. – 2009. – № 3. – С. 2–6.
11. Косенко Д. В. Концепція раціональності як платформа для суспільно-політичних інновацій / Д. В. Косенко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія, 2014. Вип. 3 (117). – С. 33–35.
12. Косенко Д. В. Раціоналізація політичної влади демократических обществ в теорії комунікативного дійства Юргена Хабермаса / Д. В. Косенко // Вестник Российского университета дружбы народов: Серия политология – М.: ИПК РУДН, 2013. Вип. 4. – С. 98–106.

13. Косенко Д. В. Раціоналізація політичної влади як платформа для общественных инноваций в постнациональном государстве / Д. В. Косенко // Молодой ученый. Ежемесячный научный журнал. – Казань: ООО "Издательский дом Молодой ученый", 2014. №12 (71). – С. 336–339.
14. Монастирська Г. В. Мотивація наукової діяльності в умовах економічних перетворень у країні / Г. В. Монастирська // Проблеми науки. – 2006. – № 3. – С. 15–22.
15. Петрина М. Базовые условия создания инновационной модели развития экономики Украины / М. Петрина // Экономика Украины. – 2006. – № 8. – С. 35–40.
Надійшла до редколегії 03.11.14

В. П. Пилипенко

НЕКОТОРЫЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ ПОНЯТИЯ И СУЩНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

Определено, что в научной литературе широко распространены точки зрения о том, что инновационная политика может сначала быть разработана и реализована на региональном уровне. Указано, что актуальное значение приобретает уже не столько факт разработки официальных документов по инновационной политике, сколько формирование государством эффективной системы отношений между участниками инновационной деятельности.

Ключевые слова: государственная политика инновационного развития; инновационная политика; псевдоинновационная политика; типы государственной политики инновационного развития.

V. Pylypenko

SOME APPROACHES TO STUDY THE CONCEPT OF PUBLIC POLICY AND NATURE OF INNOVATION

It was found that in the scientific literature prevalent point of view that innovation policy may initially be developed and implemented at the regional level. It is noted that the actual importance is not so much the fact of the development of official documents on innovation policy as the formation of an effective system of state relations among innovation.

Key words: public policy innovation development; innovation policy; false-innovation a policy; types of innovative public policy development.

УДК 351:359

В. П. Пилипшин, канд. юрид. наук, заслуженный юрист Украины

ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

У статті надано визначення поняття ефективності державного управління, розкрито критерії ефективності в даній сфері, охарактеризовано основні проблеми, які впливають на ефективність державного управління, запропоновано шляхи їх подолання. Обґрунтовано, що на ефективність державного управління впливає комплекс економічних, кадрових, організаційних, правових, політичних умов. Раціоналізація системи органів виконавчої влади в Україні та організаційно-правове забезпечення цього процесу мають відбуватися з урахуванням сумарного впливу комплексу суспільно-політичних чинників та вимагають визначення умов, що впливають на ефективність системи державного управління.

Ключові слова: державне управління; критерії ефективності; управлінська діяльність.

Постановка проблеми. Проблеми ефективності державного управління знаходяться в центрі уваги сучасної науки і практики. Звертаючись до методологічного аспекту досліджуваної проблеми, слід зазначити, що оцінка ефективності державного управління є самостійною і складною проблемою теорії адміністративно-політичного управління. Крім того, складність оцінки ефективності державного управління визначена також тим, що вона припускає як безпосередні, так і опосередковані результати і включає значне коло критеріїв (економічні, політичні, безпосередньо управлінські та ін.).

Саме тому різноманіття вимірювань управлінської ефективності визначає її внутрішню диференціацію, а також сферу потенційного застосування поняття "ефективність" [3, с. 4].

Актуальність дослідження. На сьогодні проблемі підвищення ефективності державного управління приділяється досить значна увага як серед нормотворців, так і вчених з різних галузей права. Однак розвитку дієвої управлінської системи перешкоджає насамперед відсутність єдиної комплексної концепції розвитку державного управління. Як наслідок, на сьогодні практично відсутнє єдине уявлення про державне управління та механізм реалізації його завдань. Зазначене вище і обумовлює актуальність та своєчасність дослідження проблемних аспектів ефективності державного управління та шляхів їх подолання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На різних етапах суспільного розвитку питання реформування системи державного управління стала предметом дослідження багатьох вчених, серед яких слід відзначити В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурку, Ю. П. Би-

тяка, І. П. Голосніченка, С. В. Ківалова, А. М. Колодія, В. Ф. Погорілка, Б. І. Сташківа, О. Ф. Скакун, В. Я. Тація, В. В. Цвєткова, Ю. С. Шемшученка та ін.

Метою статті є визначення поняття ефективності державного управління, розкриття критеріїв ефективності в даній сфері, характеристика основних проблем, які впливають на ефективність державного управління, з'ясування шляхів їх подолання.

Викладення основного матеріалу. Прийнято вважати, що ефективність будь-якої суспільної влади залежить від того, наскільки ця влада є дієвою і здатною до реалізації, а ця здатність – від наявності у її системі відповідного ефективно діючого механізму як реальної організаційної сили, опанувавши яку, влада починає управляти суспільними процесами держави. Викладене повною мірою стосується і державного управління. Виходячи з превалюючого твердження, якого дотримується досить широке коло вчених, про об'єктивну та безпосередню єдність управлінської діяльності та виконавчої влади держави та висновків, що змістовні ознаки державного управління як процесу здійснення виконавчої влади уособлюються в самому характері цієї влади, обумовленому головним її призначенням, а саме виконанням законів та інших правових актів державних органів, можна зробити висновок про відповідну єдність управління та виконавчої влади як явищ політико-правової дійсності, до певної міри однопорядкових [4, с. 41]. З огляду на зазначене вище, є підстави розглядати визначення поняття "ефективність державного управління".

Так, В. В. Цвєтков зазначає, що ефективність державного управління проявляється через результат досягнення поставленої мети за максимально можливою

економії суспільної праці, тобто штучне злиття результатів і засобів. Власне, це і є діяльністю апарату управління, яка включає мету, засоби, сам процес і результат [12, с. 223]. Достатньо аргументованою є думка О. Х. Юлдашева, який ефективно державне управління пов'язує із ступенем сприяння управлінського процесу забезпеченню прав людини і громадянина. Як наслідок, у якості тенденції, яка є протилежною підвищенню ефективності державного управління, виступає феномен бюрократизації, під яким автор розуміє формальне виконання управлінських функцій, здійснюване для прикриття чи переслідування особистих інтересів [13, с. 287]. Власну думку щодо ефективності державного управління висловлює В. І. Якунін, який виводить дану дефініцію шляхом порівняння і накладання концепцій раціональної моделі прийняття політико-управлінських рішень, класичної теорії менеджменту і теорії бюрократії, тобто ефективність державного управління визначається можливостями органів державної влади реагувати на чинники впливу зовнішнього середовища, зберігаючи при цьому стабільність і стійкість політичної системи [15, с. 9].

Виходячи з наведених вище поглядів, пропонуємо під ефективністю державного управління розуміти фактичне досягнення поставленої управлінської мети із залученням певних ресурсів при максимально можливій економії часу.

Визначивши поняття "ефективність державного управління", необхідно перейти до з'ясування наступного питання – про критерії ефективності. Проводячи дослідження стосовно функціонування і розвитку системи державного управління, А. Ф. Мельник зазначає, що ефективність управління – це результат, співставлений із затратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень). Проте це міркування не дає змоги кількісно визначити наслідки як результату досягнення мети управління. При цьому, на думку вченого, критерії ефективності становлять собою ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства [10, с. 152–153]. На переконання Г. В. Атаманчука, існують такі рівні критеріїв ефективності державного управління: 1) рівень продуктивності праці; 2) темпи й масштаби приросту національного багатства, що обчислюються за методикою ООН; 3) рівень життя людей у розрахунку на душу населення; 4) упорядкованість, безпека та надійність суспільних відносин, їх відтворення з наростаючим позитивним результатом [2, с. 351–354]. Ми вважаємо, що найбільш важливим з вищенаведених критеріїв є ступінь упорядкованості, безпеки і надійності суспільних відносин, їх відтворення з наростаючим позитивним результатом, адже саме гармонійність суспільних відносин складає передумови для ефективного функціонування всіх сфер життя суспільства, у тому числі й економічної. Крім того, упорядкування суспільних відносин є дуже важливим напрямом державного регулювання, який стає неможливим без створення обґрунтованих, доцільних правових норм.

Загалом при обранні напрямів інноваційного розвитку, в тому числі розвитку державного управління, необхідно керуватися наступними критеріями: 1) відповідність світовим стандартам; 2) відповідність технологічним і соціальним потребам національної економіки (підвищення рівня і якості життя населення, ресурсозбереження, екологічне оздоровлення, відтворення основного капіталу, забезпечення національної безпеки); 3) наявність фундаментальних, винахідницьких, конверсійних початків і можливостей їх реалізації, освоєння

нових ринкових ніш; 4) соціально-економічна ефективність (з урахуванням чинника часу). При цьому державна політика не може прив'язуватися до певних теоретичних моделей, а повинна ґрунтуватися на здоровому глузді, на аналізі витрат і вигод будь-якого рішення, на ґрунтовних прогнозах, що включають чинник невизначеності [1, с. 10].

Закінчуючи розгляд критеріїв ефективності державного управління, маємо згадати також, що існує і певний набір критеріїв щодо адміністративних процедур та проходження державної служби, яких повинні дотримуватися органи державної влади, щоб відповідати цінностям демократичного суспільства. Європейський адміністративний простір побудований на таких засадах: надійності та можливості прогнозування (правова впевненість); відкритості та прозорості; відповідальності; ефективності та результативності [6, с. 15]. Ці критерії складають сутність Європейського адміністративного простору, який складається зі спільних стандартів для здійснення державного управління, що визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур та механізмів підзвітності. Держави-кандидати до вступу в ЄС, серед яких знаходиться й Україна, повинні спиратися на них при реформуванні систем державного управління.

Варто відзначити, що на ефективності суспільної діяльності позначається як нерозв'язаність багатьох соціальних проблем, кризовий стан економіки, так і політична нестабільність. Це закономірно пов'язується з незадовільною діяльністю системи державного управління в цілому та слабкістю органів публічної влади зокрема. Вихід із кризи та підвищення ефективності системи державного управління вбачається в необхідності застосування конкретних і жорстких заходів системного характеру, проведенні адміністративного та політичного реформування. Досвід проведення реформування зарубіжних країн є підтвердженням результативності вжиття такого комплексу заходів. Щодо вітчизняного, то тривалий і малорезультативний процес адміністративного реформування переконливо показав: формальний підхід, внутрішньосистемні цілі не дають змоги вдосконалювати систему державного управління.

Відтак, найважливішим завданням сьогодення є забезпечення посилення управлінського впливу шляхом постійного удосконалення його форм і методів [11, с. 3]. Це потребує ґрунтовних досліджень станів і властивостей відповідних об'єктів та суб'єктів управління, механізмів забезпечення їх ефективного функціонування.

У сучасних умовах, не дивлячись на проведені структурні перетворення, що відбуваються в державному управлінні, не зайвим буде відмітити, що державний апарат, як і раніше, залишається недостатньо гнучким і ефективним. Однією з найвагоміших причин такого явища є низький рівень професіоналізму осіб, уповноважених на виконання завдань і функцій держави, недостатній рівень нормативного регулювання їх діяльності. Як справедливо зазначає В. Б. Авер'янов, головним і визначальним недоліком стану законодавства, що регулює державне управління, стала помітна відірваність його від життя, нездатність впливати на розвиток соціально-економічних, політичних і духовно-моральних процесів, що відбуваються у нашій дійсності; звідси слабка, неефективна роль законодавства у перебудові суспільства та незначний вплив його на правову свідомість, падіння авторитету в масах [7, с. 94].

Крім об'єктивних факторів, що впливають на ефективність державного управління, існують також і суб'єктивні. Так, у сучасних умовах особливої ваги набирає питання підвищення ефективності та результативності діяльності державних органів, насамперед засобами

реформування кадрового забезпечення. Адже сьогодні саме людський ресурс є детермінуючим фактором ефективності державного управління. Недаремно відомий німецький діяч та дипломат Отто Бісмарк говорив: "Із поганими законами і хорошими чиновниками цілком можливо керувати країною. Але якщо чиновники погані, то не допоможуть навіть найкращі закони" [16, с. 369].

В умовах реорганізації органів виконавчої влади в Україні змінюються вимоги до змісту діяльності органів і кваліфікаційно-освітньої характеристики їх працівників. Особлива роль у цьому процесі відводиться кадровому складу органів виконавчої влади всіх рівнів – від Кабінету Міністрів України до місцевих державних адміністрацій. Зайняті в апараті державні службовці виконують професійні обов'язки відповідно до свого становища, займаної посади. Значення кадрів органів виконавчої влади полягає в тому, що вони виступають в якості організуючої ланки в системі управління. Їхня праця характеризується різними ознаками, які відрізняють її від інших видів суспільної праці [14, с. 113]. По-перше, це робота щодо узгодження різних видів індивідуальних робіт. По-друге, праця службовців органів виконавчої влади є різновидом інтелектуальної праці [8, с. 33–36].

На даний час, на жаль, доводиться констатувати, що якісний стан персоналу державних органів набагато нижчий порівняно з тим, який необхідний в умовах політичних та економічних реформ. Це зумовлено такими проблемами, як низький престиж державної служби і велика плинність кадрів у державному апараті. Тому необхідність розробки нової кадрової політики, кадрового забезпечення випливає із змісту тих завдань, які стоять сьогодні перед державою. Слід виробити нові ідеї, принципи і технології вирішення кадрових питань, які б відбивали сучасний рівень управлінської науки і практики та вимоги демократичного суспільства. Адже саме кадрова політика є одним із основних засобів підвищення ефективності функціонування системи органів державного апарату і реалізується шляхом формування кадрового складу професійних державних службовців, яким притаманні необхідні якості державного та суспільного служіння.

Необхідно також зазначити, що вирішальними умовами ефективної діяльності органів виконавчої влади є професіоналізм кадрів, їх професійна здатність, що визначається сукупністю знань у відповідній галузі. При цьому, як вважають деякі автори, "чим вищий статус державного службовця в управлінській ієрархії, тим багатішим має бути обсяг його правових знань і ширшим правовий світогляд" [9, с. 33]. Також велике значення мають психічні і психофізичні особливості людини, інші якості, необхідні для досягнення суспільно необхідної ефективності у професійній праці. Професійна здатність формується у процесі праці за наявності позитивної професійної мотивації, виникненню і зміцненню якої сприяє усвідомлення людиною суспільної цінності своєї праці, реалізація у ній своїх можливостей, система матеріальних і моральних стимулів.

Отже, кадрова ситуація в нашій державі ще дуже далека до досконалості. Дійсно, необхідно забезпечити дотримання прозорості, підвищення компетентності, порядності, професіоналізму, ділових та моральних якостей державних службовців. Хотілося б також зазначити, що нагальною проблемою в існуючому нині складі державних службовців органів виконавчої влади є "старіння" кадрів. На даний час в Україні не розроблена система залучення молоді на роботу до органів виконавчої влади. Необхідність розробки нової системи формування кадрів в органах виконавчої влади обумовлена корінними змінами в державі та суспільстві. Однак

вирішити це завдання масовим оновленням кадрів, механічною заміною одних іншими також неможливо. Разом з тим, не можна відкладати вирішення цієї проблеми на тривалий строк. Кадрова ситуація в структурах органів виконавчої влади залишається кризовою. Діяльність цих органів, як центральних так і місцевих, не відповідає завданням реформування держави. Сучасною Україною ми в значній мірі продовжуємо управляти по-старому. Все це обумовлює необхідність розробки нової системи формування кадрів в органах виконавчої влади, застосування нових підходів при їх доборі.

Також необхідно відзначити, що негативними факторами, що гальмують процес професіоналізації, є надмірний вплив на державну службу політичних процесів, застарілість методів та нерозвиненість механізмів мотивації державних службовців до підвищення рівня професіоналізму, ефективності та якості роботи, відсутність належного управління кадровими процесами та сучасної культури державного управління.

Говорячи про подолання зазначених негативних факторів, що впливають на ефективність державного управління, можна зазначити, що для України ефективність державного управління може бути забезпечена за рахунок розробки обґрунтованої стратегії відповідно до соціально-економічної і політичної ситуації в країні. Тому задля підвищення ефективності діяльності органів влади в цілому не випадково на сучасному етапі ставиться питання про необхідність переходу до нових моделей державного управління ("нового публічного менеджменту"), які мають:

- 1) запроваджувати форми управління, які, на відміну від традиційної бюрократії, орієнтовані на споживача, ринок і власних співробітників, тобто здійснювати перехід від адміністрування до менеджменту;
- 2) приділяти значно більше уваги, порівняно з традиційною моделлю, досягненню результатів і персональній відповідальності керівників;
- 3) бути спрямованими на створення більш гнучких організацій;
- 4) приділяти значну увагу чіткому і зрозумілому визначенню організаційних і персональних цілей;
- 5) відмовитися від принципу чіткого розподілу політичної та адміністративної діяльності – вище керівництво органів влади не повинно розглядатися як політично нейтральне стосовно діючих політик;
- 6) бути зорієнтованими на використання деяких ринкових методів у своїй діяльності;
- 7) підтримувати тенденцію до зменшення ступеня й сфери впливу органів влади, чому сприяють приватизація, широке використання зовнішніх підрядників і субпідрядників, проведення тендерів і т. п. заходи [5, с. 13].

Також підвищенню ефективності української системи державного управління може сприяти: 1) підвищення ролі альтернативних способів виробництва й надання адміністративних послуг, які відрізняються від традиційних методів управлінської, владно-бюрократичної діяльності; 2) посилення управлінської ролі недержавних організацій і установ, що потребує створення тісних інституційних взаємозв'язків державних і недержавних органів та забезпечення їх функціональної ефективності; 3) підвищення ролі низових рівнів управління, що передбачає необхідність їх адекватної відповідальності; 4) ефективна координація та підвищення прозорості процесів надання громадянам адміністративних послуг та усунення стримуючих адміністративних бар'єрів.

Отже, на ефективність державного управління впливає комплекс економічних, кадрових, організаційних, правових, політичних умов. Раціоналізація системи органів виконавчої влади в Україні та організацій-

но-правове забезпечення цього процесу мають відбуватися з урахуванням сумарного впливу комплексу суспільно-політичних чинників та вимагають визначення умов, що впливають на ефективність системи державного управління. Процес цей не може бути успішним без урахування усієї низки факторів як позитивних, так і негативних.

Список використаних джерел:

1. Атаманов А. Д. Формирование системы критериев эффективности государственного и муниципального управления: автореф. дис. доктора эконом. наук; Спец. 08.00.05 "Экономика и управление народным хозяйством" / А. Д. Атаманов. – Санкт-Петербург, 2008. – 35 с. 2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с. 3. Гаман-Голутвина О. В. Эффективность государственного управления Российской Федерации в 2008 году / О. В. Гаман-Голутвина, Л. В. Сморгун, А. И. Соловьев. – М., 2008. – 86 с. 4. Державне управління в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К., 1999. – 266 с. 5. Дзюндзюк В. Б. Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій: Автореф. дис. доктора наук з державного управління; Спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / В. Б. Дзюндзюк. – Донецьк, 2006. – 35 с. 6. Європейські принци-

пи державного управління / Пер. з англ. О. Ю. Куленкової. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 52 с. 7. Законодавство: проблеми ефективності / Під ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Наукова думка. – 1995. – 232 с. 8. Лебин Б. Д. Кадры аппарата управления в СССР. Социологические проблемы подбора и расстановки / Б. Д. Лебин, М. Н. Перфильев. – Л.: Наука, 1970. – 215 с. 9. Марчук В. М. Основні поняття та категорії права / В. М. Марчук, Л. В. Ніколаєва. – К.: Істина, 2001. – 144 с. 10. Мельник А. Ф. Державне управління: Навчальний посібник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с. 11. Приходченко Л. Л. Сутність механізму забезпечення ефективного державного управління / Л. Л. Приходченко // Теорія та практика державного управління. – 2010. – № 3 (30). – С. 3–12. 12. Цветков В. В. Эффективность государственного управления – самая актуальная теоретическая и практическая проблема современности / В. В. Цветков // Правова держава. – Вип. 13. – К., 2002. – С. 223–227. 13. Юлдашев О. Х. Людина як мета реформування і аргумент його принципів / О. Х. Юлдашев // Держава і право. – 2001. – Вип. 12. – С. 282–289. 14. Юсупов В. А. Научная организация исполнительной власти / В. А. Юсупов. – Волгоград: Изд-во Волгоградского института экономики, социологии и права, 1998. – 152 с. 15. Якунин В. И. Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления / В. И. Якунин, С. С. Сулашкин, А. Н. Тимченко // Власть. – 2006. – № 8. – С. 7–14. 16. Concise Columbia Dictionary of Quotations. – New York: Columbia University Press, 1992. – 387 p.

Надійшла до редколегії 07.11.2014

В. П. Пилипишин

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

В статье дано определение понятия эффективности государственного управления, раскрыты критерии эффективности в данной сфере, охарактеризованы основные проблемы, которые влияют на эффективность государственного управления, предложены пути их преодоления. Обосновано, что на эффективность государственного управления влияет комплекс экономических, кадровых, организационных, правовых, политических условий. Рационализация системы органов исполнительной власти в Украине и организационно-правовое обеспечение этого процесса должны происходить с учетом суммарного влияния комплекса общественно-политических факторов и требуют определения условий, которые влияют на эффективность системы государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление; критерии эффективности; управленческая деятельность.

V. P. Pylypyshyn

THE PROBLEMS OF EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION AND THE WAYS OF THEIR OVERCOMING

The article provided a definition of good governance, performance criteria disclosed in this field, describes the main problems that affect the efficiency of public administration, the ways to overcome them. Grounded, that the complex of economic, skilled, organizational, legal, political terms influences on efficiency of public administration. Rationalization of the system of organs of executive power in Ukraine and organizational legal providing of this process must take place taking into account total influence of complex of social and political factors and require determination of terms which influence on efficiency of the system of public administration.

Key words: governance; performance criteria; management activity.

УДК 316.343:35–051

К. С. Проскуркова, асп., КНУТШ, Київ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто організаційно-правові засади державно-службових відносин в Україні із залученням конституційного права, теорії держави і права, науки управління та інших галузей знань. Висвітлюються проблеми становлення та розвитку державної служби в Україні, її соціальна роль, функції, поняття та види, значення для утвердження державності в Україні. Наводиться загальна характеристика чинного законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, його значення для здійснення демократичних перетворень у державі, становлення громадянського суспільства.

Правовий статус державних службовців, порядок проходження державної служби розглядаються у поєднанні з моральними і правовими вимогами до поведінки державних службовців, антикорупційною спрямованістю правових засад формування та функціонування державної служби, проблемами підготовки кадрів для органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Також висвітлюються питання контролю у сфері державної служби. Запропоновані нові підходи до розвитку сучасної системи державної служби, підвищення ефективності службової діяльності, напрямки реформування законодавства про державну службу.

Ключові слова: державна служба; правовий статус; кадрове забезпечення; контроль; організаційно-правові засади.

Сучасну державу неможливо уявити без такої важливої складової як державна служба. Багато в чому завдяки саме цьому важливому політичному, правовому та організаційному інституту держава має змогу фактично втілювати в життя завдання, що перед нею стоять. Від якісної організації державної служби, компетентності державних службовців залежить те, наскільки держава буде відповідати уявленням людей про державу та їхнім потребам. Своєю чергою, сучасне адміністративне право неможливо уявити без державної служби, яка, виходячи з уявлення про систему адміністративного права є одним із провідних інститутів зазначеної галузі права. Тож не

випадково вбачається державна стратегія розбудови України, де в рамках Концепції адміністративної реформи в Україні, та і в Концепції реформи адміністративного права пріоритетне місце посідають питання реформування державної служби.

Мета статті. Метою статті є аналіз правових нормативних актів регулювання державної служби та виокремлення варіантів удосконалення організаційно-правових засад державної служби та кадрового забезпечення в Україні.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання організаційно-правових засад державної служби 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.

Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави – це не хобі, а професійна діяльність. Щоб підкреслити значення професійної складової в державній службі, необхідно вказати на розширення переліку вищих навчальних закладів, що готують майбутніх спеціалістів для державної служби. На сьогодні в Україні близько 90 навчальних закладів зайняті підготовкою державних службовців. Із них бюджетні замовлення виконують Національна академія державного управління при Президенті України, чотири її інститути і 10 магістратур при провідних університетах держави. За 10 років було випущено до 10 тисяч магістрів.

Виходячи з цього визначення можна привести основні ознаки державної служби.

Це – професійна діяльність. Особи, які належать до державних службовців, виконують покладені на них функціональні обов'язки на професійній основі. Державна служба – це не хобі, а професійна діяльність. Щоб підкреслити значення професійної складової в державній службі, необхідно вказати на розширення переліку вищих навчальних закладів, що готують майбутніх спеціалістів для державної служби. На сьогодні в Україні близько 90 навчальних закладів зайняті підготовкою державних службовців. Із них бюджетні замовлення виконують Національна академія державного управління при Президенті України, чотири її інститути і 10 магістратур при провідних університетах держави. За 10 років було випущено до 10 тисяч магістрів.

Така діяльність здійснюється на посадах у державних органах. Без посади фактично немає проходження державної служби. Посада – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень. Можна сказати, що в рамках існуючих штатних розписів саме кількість посад детермінує кількість державних службовців.

Спрямована на практичне виконання завдань і функцій держави. Коли ми часто чуємо такі вирази, як "держава забезпечила", "держава виконала", "держава примусила", то необхідно розуміти, що справа йде саме про дії з боку людей, які перебувають на державній службі. Сама держава не може виконувати функцій, це здійснюють від імені держави службовці компетентних державних органів.

Заробітна платня державних службовців за рахунок державних коштів. Основу грошового забезпечення державної служби складають кошти державного бюджету, зібрані у процесі оподаткування.

Для якісного розуміння державної служби важливо орієнтуватися в основних, найзагальніших положеннях, що відображають цей інститут адміністративного права. Досягненню цієї мети сприяє знання принципів державної служби [2].

Характеризуючи деякі з них, зазначмо, що рівний доступ громадян до державної служби визначений у ст. 38 Конституції України і свідчить про потенційну можливість для кожного громадянина України бути державним службовцем; політична і релігійна нейтральність указують неприпустимість керуватися міркуваннями партійного характеру у виконанні обов'язків державної служби, а також про те, що жодна релігія не може визнаватися як державна чи обов'язкова. Слід підкреслити, що на сьогодні державний службовець не позбавлений права бути членом політичної партії (у спеціалізованому законодавстві подібні обмеження торкаються працівників прокуратури, органів внутрішніх справ (ОВС), співробітників Служби безпеки України (СБУ), військовослужбовців) Водночас йдеться про те, що "державному службовцю, дійсно, слід уникати дій, які можуть викликати уявлення щодо його упередженості у вирішенні службових справ єдністю системи державної слу-

жби характеризується впровадженням у життя єдиної державної політики у зазначеній сфері незалежно від конкретного державного органу, який втілює в життя завдання і функції держави та в якому працюють державні службовці, відкритість і прозорість свідчать про можливість здійснення громадського контролю за діями державних органів (посадових осіб) а також об'єктивне інформування громадськості відносно підготування і втілення в життя державно-управлінських рішень

Види державної служби.

Доцільно розрізнити два основні види державної служби Загально функціональна державна служба (типовий варіант державної служби, яка має місце в Секретаріаті Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, в апаратах органів виконавчої влади та інших державних органів). Вказаний вид державної служби регулюється положеннями Закону України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII "Про державну службу".

Спеціалізована державна служба (служба в ОВС, військова, дипломатична, митна, податкова, прикордонна служба, служба в органах прокуратури, юстиції, судових органах тощо). Особливостями зазначених варіантів спеціалізованої державної служби є те, що вони регулюються положеннями спеціальних законів (наприклад, закони України від 4 грудня 1990 р. № 509-XII "Про державну податкову службу в Україні" та від 25 березня 1992 р. № 2229-XII "Про службу безпеки України").

Правове регулювання державної служби.

Державна служба являє собою комплексне утворення, з функціонування якого виникає велика кількість суспільних відносин, які регулюються нормами багатьох галузей права (законодавства). Адміністративне право в цьому аспекті займає провідне місце, оскільки його норми упорядковують найважливіші елементи державної служби. Місце та роль адміністративного та інших галузей права в регулюванні суспільних відносин, що виникають в процесі державної служби.

Серед нормативно-правових актів, які належать до адміністративного законодавства і присвячені регламентації всього різноманіття державної служби, необхідно вирізнити:

1) закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII "Про державну службу";

2) закон України від 5 жовтня 1995 р. № 356/95-ВР "Про боротьбу з корупцією";

3) указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810-98 "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні";

4) указ Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599/2000 "Про стратегію реформування системи державної служби в Україні";

5) указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278/2004 "Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу";

6) указ Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140/2006 "Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні";

7) постанову Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922 "Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців";

8) наказ Головного управління державної служби України від 10 травня 2002 р. № 30/84 "Про затвердження Загального порядку проведення іспиту кандидатів на замщення вакантних посад державних службовців".

Управління державною службою.

У рамках висвітлення організаційно-правових засад державної служби необхідно зупинитися на питаннях управління державною службою. Система управління

на рівні держави функціонує з метою координації діяльності державних органів і посадових осіб, здійснення позавідомчого контролю за діяльністю державних службовців, організації підготовки кваліфікованих кадрів для державної служби.

Головне управління державної служби України (Головдержслужба) – центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, який забезпечує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби та функціональне управління державною службою.

Необхідно зазначити, що правовий статус Головдержслужби змінювався. Від 1994 р., коли її створили, служба була підзвітна і підконтрольна Кабінетові Міністрів України, а від 2000 р., як наслідок проведення реформи державної служби, цей орган виконавчої влади є підзвітним і підконтрольним Президентові України.

Основними завданнями Головдержслужби України є:

1) участь у формуванні та проведенні разом з іншими державними органами єдиної державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

2) забезпечення функціонального управління державною службою;

3) прогнозування і планування потреби державних органів та їх апарату в кадрах;

4) розроблення заходів щодо підвищення ефективності державної служби, координація і контроль за їх виконанням;

5) здійснення методичного керівництва проведенням конкурсного відбору, атестації державних службовців і заходів, спрямованих на запобігання проявам корупції серед державних службовців;

6) організація підготування, перепідготування і підвищення кваліфікації державних службовців;

7) координація роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади з керівниками державних підприємств, установ, організацій, пов'язаної з укладенням із ними контрактів, їх підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації;

8) організація та координація заходів щодо проведення наукових досліджень із питань державної служби;

9) розроблення типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців (Указ Президента України від 2 жовтня 1999 р. № 1272/99. "Про Положення про Головне управління державної служби України") [2, с. 200].

З метою підвищення ефективності державної служби, її реформування згідно з вимогами Концепції адміністративної реформи було створено Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України [3].

До складу ради входять: керівник Секретаріату Президента України – голова ради; Міністр Кабінету Міністрів України – заступник голови ради; начальник Головного управління державної служби України – заступник голови ради; Міністр юстиції України; Міністр економіки України; Міністр праці та соціальної політики України; Міністр освіти і науки України; керівник Апарату Верховної Ради України; перший заступник Міністра фінансів України; президент Національної академії державного управління при Президентові України; голова Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України; керівник Головної служби регіональної та кадрової політики Секретаріату Президента України; голова Національного банку України; директор Департаменту кадрового забезпечення та персоналу Секретаріату Кабінету Міністрів України, а також по одному представнику Верховного Суду України, Конституційного Суду України, Генеральної прокуратури України, представники місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, науковці.

Основними завданнями ради є:

1) визначення способів, засобів і форм реалізації основних напрямів державної політики у сфері державної служби, об'єднання зусиль державних органів щодо підвищення її ефективності;

2) розгляд проектів реформування системи державної служби та підготовка пропозицій до плану заходів її впровадження, аналізу і можливого коригування дій;

3) розгляд проектів законів та інших нормативно-правових актів із питань державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, кадрового забезпечення державної служби та державних підприємств, установ, організацій,

4) аналіз взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо реалізації кадрової політики та з питань державної служби, підготовка пропозицій щодо підвищення ефективності цієї роботи,

5) розгляд питань і пропозицій щодо оптимізації та вдосконалення управління державною службою,

6) аналіз стану та ефективності використання інтелектуального і управлінського потенціалу держави, розроблення заходів щодо стимулювання праці, посилення правових гарантій, матеріальної та моральної захищеності державних службовців, а також удосконалення адміністративної культури, підвищення відповідальності та запобігання проявам корупції серед державних службовців, посилення суспільної довіри до державної служби,

7) аналіз стану та розгляд заходів з удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ і організацій, а також проведення наукових досліджень із питань державної служби,

8) вивчення та розроблення пропозицій щодо впровадження вітчизняного та міжнародного досвіду з питань державного управління, державної служби, кадрового менеджменту (Указ Президента України від 21 березня 2000 р. № 473/2000 "Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України").

У цілому ж необхідно вказати, що безпосереднє управління державною службою у конкретному державному органі здійснює також і керівник такого органу.

Державні службовці: адміністративно-правовий статус і класифікація посад.

Державний службовець – це особа, яка на законних підставах обіймає посаду в державних органах. Слід особливо наголосити, що не будь-яка особа, що працює в державних органах чи організаціях, є державним службовцем. Державним службовцем людина стає тільки в тому випадку, коли вона працює на посаді державного службовця.

Адміністративно-правовий статус державних службовців складається з основних прав та обов'язків службовців. Доцільно в ракурсі розгляду адміністративно-правового статусу звертати увагу на обмеження, що виникають у особи, яка має намір стати або вже є державним службовцем. Основою для розгляду прав, обов'язків та обмежень державних службовців є положення Закону України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII "Про державну службу".

Основні права державних службовців:

1) одержувати від державних органів, підприємств, установ і організацій необхідну інформацію з питань, що належать до їхньої компетенції;

2) вимагати затвердження керівником чітко визначеного обсягу службових повноважень за посадою службовця;

3) на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, на участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії;

4) на соціальний і правовий захист відповідно до статусу (детальніше про це йтиме мова далі).

Це – загальні обов'язки та права всіх державних службовців. Конкретні ж визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображаються в положеннях і посадових інструкціях, що затверджуються відповідними керівниками.

Основні обов'язки державних службовців:

- 1) додержання в роботі чинного законодавства;
- 2) безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків;
- 3) збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно з законодавством не підлягає розголошенню;
- 4) діяти в межах своїх повноважень.

Висновки.

Основні напрями реформування державної служби на сучасному етапі.

Державна служба є важливим інститутом сучасної держави. Державна служба як самостійний вид державної професійної діяльності виникла в другій половині XVII століття в Європі, зокрема у Німеччині та Франції. До сьогоднішнього дня інститут державної служби еволюціонував у одну з підвалин демократичної правової держави, важливу гарантію ефективного функціонування державного механізму. І хоча в світі виділяють різні варіанти систем державної служби, але все-таки можна назвати загальні ознаки (засади) державної служби. Це насамперед – професійність, аполітичність (політична нейтральність або лояльність), стабільність (або безстроковість) та державне фінансування.

Як відомо, за радянських часів вітчизняна, наука адміністративного права не приділяла належної уваги розробці теорії державної служби, що згодом позначилося і на рівні наукового забезпечення процесу становлення цього інституту в Україні.

Створення і сучасний стан інституту державної служби в Україні. Інститут державної служби в нашій країні було створено лише після проголошення незалежності. Чинний Закон України "Про державну службу" було прийнято вперше на терені країн колишнього СРСР 16 грудня 1993 р. в числі фундаментальних законів незалежної України, які безпосередньо стосувались процесу розбудови державності, визначення основних засад організації та функціонування органів державної влади. Основні положення цього Закону розроблялись під впливом соціально-політичної ситуації тогочасної України, і тому його основним завданням було власне створення інституту державної служби, оскільки в спадщину від радянської доби Україна отримала партійно-номенклатурну організацію державно-службових відносин.

Прийняття окремого закону про державну службу дало можливість констатувати сам факт утворення інституту державної служби в Україні. Законом було сформовано систему проходження державної служби та кар'єри державного службовця, визначено особливості статусу державного службовця, деталізовано поняття патронатної служби, службової кар'єри, утворено систему управління державною службою – спеціальний орган управління державною службою – Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України (пізніше – України) та міжвідомчий дорадчий орган – Координаційну раду з питань державної служби.

Це дає підстави вважати, що чинний Закон "Про державну службу" в значній мірі виконав своє завдання зі створення й законодавчого забезпечення основних напрямів функціонування інституту державної служби в Україні.

Однак в ширшому контексті впровадження в життя цього Закону не дало очікуваних результатів. Державна служба за сьогоднішніх умов ще не стала підконтрольною суспільству демократичною та ефективною організацією державно-службової діяльності, спрямованою на вирішення нагальних проблем, що стоять перед суспільством і державою.

Тому одним із пріоритетних напрямів адміністративної реформи в Україні, поряд зі структурними та функціональними перетвореннями у сфері виконавчої влади, є також реформування державно-службових відносин. Основними цілями і завданнями державної служби має бути охорона конституційного устрою, захист прав та свобод людини і громадянина, забезпечення ефективної діяльності державних органів відповідно до їх повноважень, надання якісних адміністративних (управлінських) послуг громадянам.

Мають бути утверджені нові підходи до організації діяльності державних службовців. Необхідно встановити стандарти якості роботи державних службовців та їх поведінки у стосунках з громадянами. На сьогодні головним завданням діяльності державних службовців повинні стати забезпечення прав та законних інтересів людини. Потрібно виробити нову управлінську ідеологію, спрямовану на оновлення адміністративної культури, формування готовності управлінського персоналу до прийняття рішень та підвищення особистої відповідальності зорієнтацією на служіння інтересам суспільства.

Можна виділяти різні причини незадовільного становища інституту державної служби в Україні загалом та статусу державного службовця, зокрема. Істотними, на нашу думку, є економічні та політичні фактори, але суттєве значення мають також недоліки самого Закону "Про державну службу".

Основною проблемою чинного Закону, яка так і залишилась не вирішеною, є невизначеність сфери його регулювання. Цей закон формально обмежив коло державної служби лише до служби в державних органах та їх апараті, що не відповідає сучасному розумінню інституту державної служби. В ньому фактично отожднюються поняття "державного службовця" та "посадової особи", що призвело до розмитості визначальних понять Закону.

Іншим недоліком Закону є відсутність розподілу видів державної служби залежно від класифікації органів державної влади, інших державних інституцій та посад у них. У Законі немає жодного застереження щодо безпосередньої активної політичної діяльності державних службовців, хоча загальновідомо, що одним із головних принципів державної служби є політична нейтральність державних службовців, служіння їх суспільству в цілому, державі, а не окремим політичним силам.

Стаття 9 чинного Закону взагалі не піддається, на наш погляд, однозначному логічному розумінню, оскільки її назва та зміст частини першої тлумачаться деякими фахівцями таким чином, що до числа державних службовців належать і державні політичні діячі (Президент України, народні депутати), і судді.

Надто мало уваги в Законі приділено підвищенню кваліфікації державних службовців, що не сприяє поступальному вдосконаленню і самого інституту державної служби. Майже не врегульовані питання дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Фактично нівельовано принципове положення Закону про прийняття на державну службу та просування по службі "на конкурсній основі" – через законодавче формулювання "крім випадків, коли інше встановлено законами України та Кабінетом Міністрів України". Наприклад, відповідно до абзацу другого п. 12 Положення про

формування кадрового резерву для державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 р. "просування по службі державного службовця, зарахованого до кадрового резерву, або такого, що пройшов стажування: чи навчався в Українській академії державного управління при Президенті України, може здійснюватися за рішенням керівника відповідного державного органу, поза конкурсом" [8, с. 200].

Отже, інститут державної служби підлягає реформуванню в контексті загальних завдань адміністративної реформи в Україні, і це є одним із її стратегічних напрямів. Необхідно оновити законодавство про державну службу відповідно до вимог Конституції України щодо забезпечення конституційного права громадян України на рівний доступ до державної служби. Метою такого реформування є становлення високоєфективного, стабільного, політично нейтрального, авторитетного інституту державної служби, який забезпечить підбір і розстановку високопрофесійних, чесних і патріотично налаштованих кадрів апарату управління.

Концепція адміністративної реформи в Україні передбачає, що державна служба має розвиватися на таких принципах: класифікації державних органів і посад державних службовців; визначення сфери державної служби і статусу державних службовців; об'єктивності, прозорості і гласності при прийнятті на державну службу та здійсненні службової кар'єри; вдосконалення адміністративної культури державних службовців та посилення суспільної довіри до них; правової захищеності та політичної нейтральності на державній службі; мотивації, стимулювання та заохочення державних службовців; професійної підготовки кадрів для державної служби; оптимізації структури управління державною службою [3, с. 100].

Необхідно передбачити максимально повне регулювання різних видів державної служби, серед яких багато дослідників виділяють: мілітаризовану (збройні сили) та цивільну, яка має два підвиди: 1) цивільна служба в органах державної влади (тобто те, що називається державною службою за чинним Законом); 2) цивільну службу в державних установах та організаціях (в закладах освіти, охорони здоров'я та інших бюджетних організаціях).

Найкраще було б прийняти узагальнюючий закон про державну службу, який би виконував роль методологічного фундаменту правового врегулювання державної служби, а не про її окремий вид, але через сьогоденішню "слабкість" бюджету це видається передчасним.

Тому сфера регулювання нової редакції Закону "Про державну службу" має бути конкретизованою до державно-службових відносин, пов'язаних з функціонуванням органів державної влади. Оптимальною назвою закону, який регулюватиме питання державної служби у її вузькому розумінні, може бути: "Про службу в органах державної влади".

Щодо дискусій про доцільність прийняття такого закону в новій редакції, або ж про впровадження необхідних новацій в законодавчому регулюванні інституту державної служби шляхом внесення відповідних змін та доповнень до чинного Закону, то, на нашу думку, внесення фрагментарних змін не приведе до дійсного реформування цього інституту, спрямованого на задоволення сучасних потреб держави у забезпеченні органів державної влади кваліфікованими, політично нейтральними кадрами.

Потрібно передбачити можливість поширення, у відповідних випадках, дії даного закону на службовців так званої "спеціальної служби" – в органах прокуратури, суду, митних, податкових органів, якщо статус їх пра-

цівників, чи принаймні окремі питання їх статусу, не врегульовано відповідними законами. Наявність такої можливості уніфікує основні параметри статусу державних службовців, і таким чином, унеможливить дискримінацію працівників різних органів державної влади.

У побудові державної служби, насамперед, слід виходити з функцій державних органів, розподілу цих функцій між даними органами, визначення повноважень усіх органів у цілому і кожного окремо, а також повноважень їх працівників. Тобто потрібна функціональна класифікація державних органів різних рівнів і напрямів діяльності всіх гілок влади на основі узагальнення предметно-цільових характеристик, функцій та повноважень. Це дасть змогу розмежувати органи за специфікою діяльності, виявити однорідні функції, визначити доцільний розподіл функцій між структурними підрозділами та штатними посадами.

Визначення статусу і категорій посад державних службовців. Найпершим радикальним заходом реформування державної служби має стати чітке законодавче визначення статусу державних службовців, встановлення та утвердження норм і гарантій цього статусу. Необхідно дати чітку класифікацію посад в органах державної влади (політична, судова, службова), що зробить можливим визначити поняття "політична посада" і "державний політичний діяч", "службова посада" та "служба в органах державної влади", уникнути існуючої нині термінологічної плутанини у визначеннях "службовець" і "посадова особа" [8, с. 205].

У науці головними ознаками державної служби називають професійність, визначений порядок призначення на посаду (за результатами конкурсного відбору), постійність (особи приймаються на службу на невизначений строк), оплату праці за рахунок коштів державного бюджету і головне – виконання функцій держави. Можна додати ще таку ознаку державної служби, як "кар'єрність". Адже перебування на державній службі майже автоматично приводить або до підвищення по посаді, або до присвоєння чергового рангу.

Серед важливих змін, які обов'язково слід провести, є запровадження нової для України, але поширеної в країнах Європейського Союзу, чотирирівневої категорійності службових посад.

У нашій країні законодавством передбачено сім категорій посад, і проблема полягає в тому, що не існує різниці між категоріями і рангами. Але ж ранги – це рівень кваліфікації, стажу і досвіду роботи службовця, а категорія – це лише якісна оцінка посади. Крім того, безпідставним є віднесення посад з принципово різними повноваженнями та ступенем відповідальності до однієї категорії: наприклад, посади заступника міністра і помічника Президента або посади головного спеціаліста апарату Кабінету Міністрів і заступника голови обласної державної адміністрації.

Отже, поділ посад на категорії має бути обґрунтований якісними відмінностями посад, а не їх рівнем. Наприклад:

- 1) категорія А – посади керівників органів та їх заступників;
- 2) категорія Б – посади керівників структурних підрозділів;
- 3) категорія В – посади фахівців (спеціалістів);
- 4) категорія Г – посади допоміжного персоналу.

Поділ на чотири категорії застосовується у державах, близьких до України за формою державного правління та належністю до "правової сім'ї", зокрема, у Франції, Польщі, Німеччині. Можна передбачити й інші варіанти поділу посад на категорії, але при цьому необхідно зважати, що велика кількість категорій є перепорою внутрі-

шньої мобільності державних службовців. Як альтернативу, на нашу думку, можна застосовувати поділ на гри категорії, якщо зважати, що в більшості випадків статус "чиновника" допоміжному персоналу не надається.

Управління державної службою. Державну службу необхідно зробити загальнодержавною, цілісною на всій території України. Для цього необхідно передбачити утворення нової системи управління державною службою

Таке управління може здійснюватися Радою державної служби, Державним секретарем Кабінету Міністрів України та Головним управлінням державної служби України (Головдержслужба). Необхідність створення нового органу – Ради державної служби – зумовлена потребами забезпечити формування високопрофесійного, політично нейтрального корпусу державних службовців. Цей орган (може бути й інша назва) повинен формуватися спільно главою держави, парламентом і урядом за участю судової гілки влади. Певним аналогом такого органу у системі судової влади є Вища рада юстиції.

Головними завданнями Ради державної служби має бути:

- 1) проведення конкурсного підбору на посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України і його заступників;
- 2) надання згоди на звільнення з посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників;
- 3) погодження призначень на посади та звільнень з посад інших вищих державних службовців;
- 4) здійснення нагляду за відповідністю проведення конкурсів на ці посади;
- 5) розгляд справ стосовно порушень вищими державними службовцями вимог щодо несумісності;
- 6) віднесення конкретних посад в органах державної влади до певних категорій за поданням Головдержслужби тощо.

Очевидно, що ці адміністративні функції має здійснювати незалежний колегіальний орган, оскільки і з правової, і з політичної точки зору це не може здійснювати ні Координаційна рада з питань державної служби при Президенті України, ні Головдержслужба (яка за указом глави держави нині підпорядкована також Президенту). А вже перша є дорадчим органом Президента України, а Головдержслужба цілком залежна від політичного керівництва, держави і, насамперед, від Президента України.

У складі Ради державної служби, мають бути утворені комісії: кваліфікаційна та дисциплінарна, які будуть важливою юридичною гарантією захисту прав самих державних службовців.

Державний секретар Кабінету Міністрів України, як найвища посадова особа в державній службі і за посадою – керівник апарату уряду, має забезпечувати збереження кваліфікованих кадрів та загальне керівництво державною службою. Головдержслужба має сприяти Державному секретареві Кабінету Міністрів України в здійсненні його повноважень як безпосередньо, так і через керівників службою в органах. Для цього доцільно значно підвищити роль Головдержслужби як провідного органу в організації кадровою забезпечення державних органів.

До повноважень Головдержслужби мають належати:

- 1) визначення і планування потреб у кадрах державних службовців;
- 2) розроблення, координація та контроль здійснення заходів щодо підвищення ефективності державної служби (зокрема стосовно проведення атестації державних службовців);

3) визначення потреби та координація навчання у системі професійної підготовки і підвищення кваліфікації кадрів для державної служби;

4) вироблення організаційних засад формування кадрового резерву державних службовців;

5) координація наукових досліджень з проблем підвищення ефективності державної служби.

Необхідно наголосити, що керівником служби в органі не завжди повинен бути керівник відповідного органу, оскільки ця функція має покладатися на особу, яка обіймає найвищу саме адміністративну посаду в органі. Водночас керівництво в деяких органах (зокрема, тепер це міністерство, а в перспективі – й обласна державна адміністрація) диференціюється на політичне та адміністративне, так само як і відповідні посади – політичні та адміністративні. В кожному органі керівник служби з питань забезпечення умов функціонування служби та дотримання законодавства про державну службу має бути підзвітний Головдержслужбі.

Пропозиції щодо подальших кроків у розбудові інституційного потенціалу державної служби України.

Покращення підбору кадрів і проходження державної служби. Одним із головних завдань реформування державної служби є забезпечення об'єктивності в підборі кадрів. Необхідно передбачити, що зайняття службових посад здійснюється виключно за результатами конкурсу, а також встановити певні механізми для гарантування демократичності та прозорості цього процесу: визначити загальні кваліфікаційні вимоги для бажаючих зайняти певну посаду певної категорії; чітко врегулювати порядок проведення конкурсу, починаючи з оголошення про вакансії і закінчуючи призначенням на посаду за його результатами.

З досвіду країн Європи можна виокремити дві моделі організації підбору кадрів:

1) "система кар'єри", за якої державні службовці починають службовий ріст із найнижчих щаблів у ієрархії державної служби, а держава сприяє їм у подальшій кар'єрі;

2) "система посад", за якої на посади кожного рівня організовується відкритий конкурс, у якому мають право брати участь не лише державні службовці.

На даному етапі для України, на наш погляд, більше підходить "система посад", оскільки у нас не існує підготовленого і сформованого корпусу державних службовців.

Важливо забезпечити доступ громадян та їх об'єднань до всіх загальних нормативних та інструктивних матеріалів, що визначають діяльність державних органів [3, с. 50].

У майбутньому можна запровадити додатковий елемент набору кадрів в органи державної влади через роботу в якості "працівника органу державної влади", оскільки: по-перше, є необхідність проведення ретельного добору кадрів, і особи, які не мають підготовки і не відомо, чи підійдуть вони для служби, не повинні завчасно складати присягу і набувати статусу державного службовця; по-друге, не всі працівники патронатних служб можуть бути державними службовцями, оскільки часто підбираються за політичними критеріями і без конкурсу (тобто є політично призначеними); по-третє, не завжди є виправданим надання статусу державного службовця обслуговуючому персоналу (це швидше є винятком); по-четверте, це дає можливість приймати на роботу в органи державної влади на пенні посади (консультантів, радників тощо) у разі потреби іноземців та осіб без громадянства. Перша категорія таких працівників, тобто осіб, які бажають вступити на державну службу, але не мають достатньої підготовки, можуть

працювати в статусі працівника за трудовим договором на "підготовчій службі".

Можна також встановити граничні вікові обмеження не лише щодо перебування на державній службі, а й щодо вступу на державну службу, оскільки держава повинна ефективно "інвестувати" в професіоналізм службовців, а не отримувати невиправдане бюджетне навантаження.

Обов'язково має здійснюватися системний контроль за проходженням державної служби. Необхідно створити систему об'єктивної оцінки діяльності державних службовців. Серед основних критеріїв оцінки повинні бути продуктивність, ефективність, якість і своєчасність роботи. Така оцінка роботи державних службовців має бути постійною, а отже, її має здійснювати безпосередній керівник, щоб знати не лише рівень компетентності службовця (для чого є атестація), а й контролювати ставлення державного службовця до здійснення ним своїх обов'язків, якість виконання доручень. Це буде не просто формальна регламентація відносин у законі, а й важлива юридична гарантія захисту прав державних службовців та додатковий механізм загального підвищення ефективності роботи державних органів.

До речі, хоча атестація не є новим елементом проходження державної служби для України, але істотною прогалиною чинного Закону можна вважати відсутність законодавчого регулювання цього елементу. І до сьогоднішнього дня питання проведення атестацій вирішуються виключно на підзаконному рівні, що часто призводить до порушення прав державних службовців під час атестаційних "кампаній". Тому необхідно обов'язково включити в Закон положення про завдання атестації та її наслідки, періодичність проведення атестації та оцінку її результатів, повноваження Кабінету Міністрів України щодо регламентування умов та конкретного порядку проведення атестацій.

Доцільно змінити, порівняно з існуючим, підхід до інституту "рангів" державних службовців. Доцільно збільшити кількість рангів державних службовців приблизно до тридцяти, щоб забезпечити гнучкість у визначенні кваліфікації службовця та, відповідно, в оплаті праці. Збільшити кількість рангів необхідно ще й тому, що тривала зайнятість на державній службі в межах однієї категорії вимагає мотивації для безперервного підвищення професіоналізму, в тому числі і шляхом матеріального заохочення.

Загалом національна система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців має бути значно вдосконалена. Про це докладніше йтиметься у наступному матеріалі цього розділу. Проте тут зазначимо необхідність створення розгорнутої, упорядкованої системи обов'язкового підвищення кваліфікації державних службовців з використанням різних форм навчання, збільшення бюджетного фінансування на підготовку і підвищення кваліфікації державних службовців. Особливу увагу в підвищенні кваліфікації державних службовців (навчання, стажування тощо) потрібно звернути на забезпечення індивідуального підходу до кожного з них. Необхідно запровадити індивідуальні програми розвитку кар'єри державного службовця, у яких би враховувалися наміри і можливості особи, потреби органу в кадрах та визначалися перспективи кар'єрного росту службовця і заходи з підвищення його кваліфікації [3, с. 55].

Необхідно вдосконалити визначення та застосування норм і гарантій статусу державних службовців. Це включає забезпечення цілісності, системності, повноти та стабільності правового і соціального становища

державних службовців, узгодження їх посадових повноважень з правами та обов'язками.

Особливий наголос у цій сфері слід зробити на вимогах щодо політичної нейтральності державних службовців, оскільки саме таким чином можна забезпечити стабільність кадрів та законність і ефективність роботи державних органів, захистити самих державних службовців від їх "втягування" в політичну боротьбу та диференціацію за критеріями політичної відданості. Доцільно встановити конкретні обмеження активної політичної діяльності державних службовців, наприклад, заборону брати участь у кампанії будь-якої політичної партії або кандидата на виборах, збирати підписи у виборчих списках тощо.

Важливою гарантією формування ефективної державної служби та захисту прав державних службовців має бути чітка регламентація підстав та порядку звільнення державних службовців, а також порядку оскарження рішень про звільнення. Специфіку службових відносин може характеризувати і можливість переведення державного службовця за його згодою на інше робоче місце, в тому числі в іншу місцевість. Це зумовлено необхідністю кадрового забезпечення органів за будь-яких умов (у тому числі дефіциту фахівців), а також потребою проведення періодичної ротації кадрів.

Слід реформувати систему оплати праці державних службовців з тим, щоб забезпечити конкурентоспроможність державної служби на ринку праці, запобігти корупції, кардинально підвищити зацікавленість кадрів у продуктивній і відповідальній роботі, перебуванні на державній службі та подальшій кар'єрі. Має бути вдосконалена структура оплати праці, забезпечена її прозорість. Потрібно істотно збільшити частку посадового окладу в сукупній заробітній платі, значно підняти роль рангу державного службовця у матеріальному стимулюванні (наприклад, у разі підвищення рангу заробітна плата повинна збільшуватися принаймні на 10 відсотків). Обов'язковим є посилення диференціації оплати праці з урахуванням рівня відповідальності. Заробітна плата повинна приваблювати молодих кваліфікованих спеціалістів на державну службу, а високі соціальні гарантії, насамперед пенсійне забезпечення, – утримувати державних службовців з досвідом від переходу в приватний сектор.

До речі, в більшості країн Європи державні службовці мають, як правило, нижчу зарплату, ніж у приватному секторі, і вона, як правило, є уніфікованою. Тому державні службовці мають значно вище пенсійне забезпечення, гарантоване державою, інші соціальні гарантії. Хоча в деяких країнах, що практикують згадану вище "систему посад", відходять від "табелювання". Наприклад, у Швеції керівники виконавчих агенцій, у яких працюють 80–90 відсотків усіх державних службовців, мають велику свободу щодо використання коштів, виділених органу бюджетом, і можуть брати на рівноцінні посади двох осіб та встановлювати їм різні зарплати. Але нам, ї здається, ще рано запроваджувати таку практику, оскільки це може призвести до зловживань.

Важливо детально врегулювати інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців. Зокрема, вимагає чіткої регламентації порядок дисциплінарного провадження із застосуванням, як правило, колегіального розгляду справи, права державного службовця на захист під час розгляду справи та можливість оскарження рішень про накладення дисциплінарних стягнень.

Викладений підхід до реформування державної служби дозволить зробити її більш ефективною, престижною та кваліфікованою.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України Академічний курс : [Підручник] : у 2 т. – Т. 1. Загальна частина / Редколегія В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. 2. Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / В. Б. Авер'янов (за ред.), НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К.: Факт, 2003. 3. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) / Авторі-упорядники І. Коліушко, В. Тимошук. – К., 2006. 4. Коліушко І. Б. Актуальні проблеми розвитку адміністративної о законодавства // Українське адміністративне право сучасний стан і перспективи реформування Матеріали IV Національної науково-теоретичної конференції // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. – Спеціальний випуск у 2 ч. – Ч. 1. 5. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права Навчальний посібник / За ред. Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. – К.: Старий г, 2006.

6. Оцінка ефективності управління в районних державних адміністраціях / А. О. Чемерис, І. І. Артим, Р. М. Рудицька, М. Д. Лесечко / За ред. М. Д. Лесечка. – Л.: ЛРТДУ НАДУ, 2005. 7. План дій і реформування системи органів виконавчої влади в Україні // Центр політико-правових реформ. – К.: Конус Ю, 2006. 8. Рудик П. А. Конституційна реформа в Україні проблеми та перспективи. – К.: Атіка, 2006. 9. Сушинський О. І. Місцеві державні адміністрації в Україні концептуальний політологічно-правовий аспект : Монографія. – Л.: Державне спеціалізоване вид-во "Світ", 2002. 10. Ткач Г. І. До поняття органу виконавчої влади // Українське адміністративне право сучасний стан і перспективи реформування Матеріали IV Національної науково-теоретичної конференції // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. – Спеціальний випуск у 2 ч. – Ч. 1. 11. Шапова В. М. Конституція і виконавча влада. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 80 с.

Надійшла до редколегії 07.11.2014

К. С. Проскуркова

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В УКРАИНЕ

В статье рассмотрены организационно-правовые основы государственно- служебных отношений в Украине с привлечением конституционного права, теории государства и права, науки управления и других отраслей знаний. Освещаются проблемы становления и развития государственной службы в Украине, ее социальная роль, функции, понятие и виды, значение для утверждения государственности в Украине. Приводится общая характеристика действующего законодательства о государственной службе и службе в органах местного самоуправления, его значение для осуществления демократических преобразований в государстве, становления гражданского общества.

Правовой статус государственных служащих, порядок прохождения государственной службы рассматриваются в сочетании с моральными и правовыми требованиями к поведению государственных служащих, антикоррупционной направленности правовых основ формирования и функционирования государственной службы, проблемами подготовки кадров для органов исполнительной власти и местного самоуправления. Также освещаются вопросы контроля в сфере государственной службы. Предложены новые подходы к развитию современной системы государственной службы, повышение эффективности служебной деятельности, направления реформирования законодательства о государственной службе.

Ключевые слова: государственная служба; правовой статус; кадровое обеспечение; контроль; организационно-правовые основы.

K. Proskuryakova

THE ORGANIZATIONAL PRINCIPLES OF PUBLIC SERVICE AND STAFFING IN UKRAINE

The article deals with organizational and legal framework of public-service relations in Ukraine involving constitutional law, theory of law, management science and other disciplines. Highlights the problems of formation and development of civil service in Ukraine, its social role, functions and types of concepts, values for the establishment of statehood in Ukraine. A general description of the current legislation on civil service and service in local government, its importance for the implementation of democratic reforms in the state of civil society is also given.

The legal status of civil servants, the order of the Civil Service considered in conjunction with the moral and legal requirements to conduct civil servants orientation anti-corruption legal bases of formation and functioning of the civil service, the problems of training for executive and local authorities. Also highlights the issue of control of the public service. New approaches to the development of a modern civil service, improve performance, directions of reforming the civil service.

Key words: public service; legal status; staffing; monitoring; organizational and legal principles.

УДК 35.077.6

О. А.Таньчук, здобувач, КНУТШ, Київ

СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

У статті розмежовано поняття "рішення", "управлінське рішення", "державно-управлінське рішення". Окреслено місце та значущість управлінських рішень в системі державного управління. Визначено предметне поле державно-управлінських рішень.

Ключові слова: рішення; управлінське рішення; державне управління; державно-управлінське рішення.

Сучасний розвиток суспільства характеризується динамізмом, наявністю великих потоків інформації та повсюдним впровадженням інформаційних технологій. Відповідно вироблення та реалізація ефективних управлінських рішень стає запорукою успішної діяльності й досягнення цілей будь-яких організацій. У повній мірі це стосується і органів державного та місцевого управління. Управління забезпечує постановку та досягнення цілей у будь-якій сфері.

Поведінкові аспекти і алгоритми прийняття рішень можна спостерігати вже у тваринному світі. Кожна людина щоденно приймає безліч рішень. Деякі ми приймаємо дуже швидко без особливих роздумів, а інші – після піврічних роздумів. Певні рішення ми приймаємо імпульсивно, а на інші витрачаємо невинувато багато зусиль. В організаціях процеси прийняття рішень є більш систематизованими, ніж у приватному житті, хоча досить часто вони бувають далекими від раціональних. Рішення, що приймаються в організаціях є рішеннями іншого роду, навіть можна сказати іншого ґатунку, адже вони впливають не лише на життя працівників певної організації, але і зачіпають інтереси

інших людей. Особливо це стосується державно-управлінських рішень.

Ефективність діяльності будь-якої організації дуже залежить від якості управлінських рішень. В управлінській літературі організації навіть називають системами для прийняття рішень (systems for making decisions). Тобто, не управління існує для організації, для її функціонування і досягнення цілей, а організація є системою, яка покликана втілювати в життя управлінські рішення і саме для цього вона створена. На жаль, не дивлячись на високий рівень розвитку науки про управлінські рішення, далеких від оптимальних рішень приймається дуже багато.

Сучасні погляди на проблему вироблення, прийняття та реалізації управлінських рішень, зокрема й у державному управлінні, викладені в працях зарубіжних вчених: К. Алдерфера, Р. Гріфіна, П. Друкера, А. Дульзона, Б. Лазарєва, Ч. Лінблума, Ю. Тихомірова, С. Сазерленда, Г. Саймона, Ф. Селзнік, Л. Сморгнова, Н. Соколова, Р. Фатхутдінова, Г. Хейла, І. Шахнова та ін., а також українських вчених В. Бакуменка, В. Бебіка, Т. Береґоя, А. Васильєва, Н. Горшкевича, А. Крупника, К. Линькова,

Н. Нижник, Є. Нужного, Н. Подвірної, О. Рудика, В. Ситника, В. Селіванова, В. Троня та ін.

Метою даної статті є розкриття сутності державно-управлінських рішень, визначення їх основних характеристик та особливостей.

Перш ніж здійснити будь-яку дію, необхідно визначити її мету. Наявність зрозумілих, конкретних і вимірюваних цілей є передумовою якісного управлінського рішення в будь-якій сфері суспільного життя. Одним із важливих моментів проблеми розробки управлінських рішень є та обставина, що рішення завжди пов'язанні з юридичною, дисциплінарною, матеріальною та моральною відповідальністю. Відповідальні рішення зазвичай ретельно готуються. Через свою складність, вироблення і прийняття управлінських рішень у великих організаціях вимагає участі багатьох людей. Досить часто залучають спеціалізовані організації та експертів, які володіють відповідними знаннями та навичками для ефективного вирішення відповідної проблеми.

Існує досить багато підходів до розуміння сутності поняття "рішення" та "управлінське рішення" залежно від того в якій сфері вони застосовуються.

Зазвичай під поняттям "рішення" розуміється 1) певна дія та результат цієї дії, 2) продуманий намір зробити що-небудь, якимось чином та 3) спосіб вирішення, зображення, подання, роз'яснення чого-небудь [3, с. 1228].

Отже, рішення – це результат розумової діяльності людини, який приводить до певного висновку чи до необхідних дій (повна бездіяльність; певна дія; вибір дії із переліку альтернатив) та їх реалізації. Рішення – це: 1) знаходження певного варіанту дій; 2) сам процес діяльності; 3) її кінцевий результат.

З точки зору менеджменту рішення розуміються не у вузькому сенсі вибору альтернатив, а більш широко – як процес просування волі керівника. Управлінські рішення є серцевиною управлінської діяльності.

Управлінське рішення – це творча, вольова дія (управлінський акт) суб'єкта управління, заснована на знанні об'єктивних законів функціонування управлінської системи та аналізі інформації про її функціонування, полягає у виборі мети, цілей і завдань, певної програми та способів вирішення проблеми. Це вибір альтернативи керівником в рамках його повноважень і компетенції який спрямований на досягнення цілей організації. Управлінське рішення може бути письмовим або усним. Воно є результатом колективної творчої праці, завжди носить соціальний, суспільний характер.

Вчені зазначають, що поняття "управлінське рішення" використовують у декількох значеннях: 1) обдуманий вибір зробити що-небудь, який передбачає попереднє усвідомлення цілей та засобів дій; 2) процес направлення та прийняття найкращої альтернативи дій для вирішення проблеми або завдання; 3) фіксований управлінський акт; 4) вольовий акт керівника організації щодо вибору варіанту дій її персоналу при досягненні поставленої мети [10, с. 10].

Управлінська дальність розглядається як сукупність скоординованих дій та заходів, спрямованих на учасників управлінського процесу з урахуванням встановлених між ними закономірностей та зв'язків, скерованих на досягнення конкретних цілей [4, с. 31]. В управлінській діяльності важливим є планування. На його особливу важливість вказував П. Друкер, який пропонував інвестувати час у планування, щоб скоротити час, необхідний для контролю [14, р. 104].

Українські вчені визначають управлінське рішення як директивний акт цілеспрямованого впливу на об'єкт управління, оснований на аналізі даних, що характеризують конкретну управлінську ситуацію, визначення цілі

дій і визначену програму досягнення мети. А прийняття рішень як процес, завдяки якому обирається лінія поведінки як вирішення конкретної проблеми [10, с. 8].

Російський дослідник Р. Фатхутдінов зазначає, що управлінське рішення – це результат аналізу, прогнозування, оптимізації, економічного обґрунтування та вибору альтернативи із множини варіантів досягнення конкретної цілі менеджменту [11, с. 16]. Імпульсом управлінського рішення є необхідність ліквідації, зменшення актуальності або вирішення проблеми.

Управлінське рішення – це акт, що приймається легітимним органом управління з метою встановлення норм поведінки в соціальній спільності для досягнення вироблених цілей. В широкому сенсі під рішенням розуміється весь процес управління. Можна говорити про "рішення" лише в тому випадку, якщо вибір здійснюється не менше ніж з двох альтернатив [5, с. 87]. За такого підходу сутністю управлінського рішення є те, що воно встановлює норми поведінки для досягнення цілей і передбачає альтернативний вибір дій.

Н. Подвірна під управлінським рішенням розуміє процес вироблення та реалізації раціонального варіанту вирішення проблеми чи виконання завдання або як фіксований правовий акт (нормативний чи індивідуальний). Всі стадії управлінського рішення взаємопов'язані і однаковою мірою важливі як для теорії, так і для практики державного управління. Також дослідниця зазначає, що управлінське рішення можна розглядати як вид діяльності, яка відбувається у керівній підсистемі і тісно пов'язана з підготовкою, вибором та прийняттям певних варіантів дій, тобто – це вид роботи в самому апараті управління, певний етап процесу управління. Крім того, управлінське рішення можна визначити, як певні дії керівної системи щодо керованої [7, с. 119].

Н. Горшкевич пропонує розмежовувати поняття "управлінське рішення" та "рішення в діяльності керівника". Вона зазначає, що перше може бути індивідуальним та міжособистісним, друге, за визначенням, має тільки індивідуальну форму реалізації. Але навіть коли управлінське рішення представлено як індивідуальний процес, воно опосередковано виступає спільним, міжособистісним, яке базується на "суб'єкт-суб'єктних" взаємодіях [4, с. 31]. Таким чином управлінське рішення завжди має колективний вимір і спрямоване на інших учасників управлінської системи.

Таким чином, управлінське рішення це і процес і явище. Як процес управлінське рішення – це пошук, переробка і аналіз інформації, розробка альтернатив, вибір кращої з них, затвердження і реалізація. Як явище – це план дій, наказ, програма, постанова, усне чи письмове розпорядження.

Важливо відрізнити управлінське рішення від рішення взагалі. Головною рисою управлінського рішення є його спрямованість безпосередньо на організацію колективної праці (вольовий акт). Воно приймається лише суб'єктом управління – керівником або колективним органом. Управлінське рішення задіює всю систему управління організації, включає весь її механізм. Будь-яке управлінське рішення в тій чи іншій мірі несе в собі проект соціальних змін. Управлінське рішення є актом реалізації управлінської дії, засобом виразу та способом регулювання управлінських відносин у конкретно-історичних умовах і певному соціальному середовищі.

Основними чинниками, що здійснюють вплив на якість управлінського рішення є: застосування до системи менеджменту наукових підходів і принципів, методів моделювання, автоматизація управління, мотивація якісного рішення та інші [11, с. 17]. Важливим є також подолання суб'єктивізму у прийнятті управлінських рі-

шень. Так Г. Саймон та С. Сазерленд виокремлюють чинники, які допоможуть уникати суб'єктивізму під час прийняття управлінських рішень:

1. Рішення не приймати на основі одного випадку.
2. Обдумувати рішення, перш ніж виконувати.
3. У групових рішеннях забезпечувати висловлення контраргументів.
4. Менеджери повинні використовувати учасницький стиль і дотримуватись рівності.
4. Вивчати статистику [14, р. 250].

Система управління включає в себе набір посад, службовців для передачі розпоряджень керівництва безпосередньо виконавцям. Керівний орган використовує управлінський персонал для реалізації своїх рішень. Важливо розрізняти адміністрацію та керівний орган, який її використовує. Представники обох структур мають різні посади, функції і відповідальність. Функція керівного органу – вироблення загальної програми дій і норм організації. Адміністрація завжди призначається вищою інстанцією та несе перед нею відповідальність [5, с. 87].

Отже, головною характеристикою управління є цілеспрямованість. Суть управління полягає у досягненні поставленої мети, а його зміст – це заходи та дії щодо досягнення мети.

Російські дослідники залежно від рівня змін, органу, що приймає рішення, сили документів, які закріплюють управлінські рішення поділяють соціально-управлінські рішення на державні, політичні та адміністративні.

Державні рішення – це вибір цілеспрямованого впливу суб'єкта державного управління на соціальну реальність, закріплений офіційним актом. Це особливі рішення, що приймаються ієрархічною системою інститутів державної влади в процесі публічного управління. Система державного управління володіє універсальним комплексом публічно-владних повноважень, застосовує адміністративні методи керівництва та примусові санкції, використовує легітимні форми соціальної комунікації і легальні способи взаємодії з індивідами та групами, займається цілеспрямованим розподілом ресурсів суспільства, тобто наділена владним ресурсом для прийняття і реалізації державних рішень.

Далі дослідники зазначають, що державні рішення поділяються на політичні та адміністративні залежно від того, які суб'єкти державного управління їх приймають.

Політичні рішення приймаються політичним керівництвом країни щодо найбільш важливих соціальних проблем. До складу вищого політичного керівництва входять президент, прем'єр-міністр, спікер, міністри, керівники законодавчих та виконавчих гілок влади регіонального рівня. Ці рішення визначають курс розвитку держави та суспільства, методи реалізації цілей і задач, параметри діяльності державної адміністрації.

Політичні рішення приймаються щодо питань формування легітимного суб'єкта влади і встановлення інституціональної ієрархії державної політики; розробки стратегічного курсу розвитку держави, а також регламентів законодавчого процесу і оперативного управління органів виконавчої влади; визначення адміністративних та інших засобів реалізації рішень; номенклатури інститутів державного контролю та арбітражу політичних рішень, які забезпечують самоконтроль і самокорекцію політичного управління.

Адміністративні рішення – це рішення, які приймаються інститутами та установами державної служби для реалізації політичних рішень. Вони забезпечують умови для прийняття і здійснення рішень, прийнятих політичним керівництвом держави, здійснюють регулятивний вплив на управління суспільними відносинами [5, с. 88–91].

На нашу думку, такий підхід є не зовсім правильним. Адже в основі прийняття та реалізації рішень лежить влада. Цілком очевидно, що політична влада є ширшим поняттям ніж державна влада, адже перша здійснюється не тільки державою, а й іншими політичними інститутами – політичними партіями, громадсько-політичними організаціями, органами місцевого самоврядування, а друга – виключно державою та її органами [12, с. 142–143]. Фактично державна влада може бути визначена як форма політичної влади, що наділена монополієм правом встановлювати обов'язкові на всій території держави правові норми і спирається на спеціальний апарат примусу [12, с. 142–143]. Отже, політичні рішення не можуть бути вужчими та різновидом державних. Тому, більш логічно говорити про те, що різновидами політичних рішень є державні та адміністративні. Але взаємозв'язок політичних та державних рішень наскільки складний, що потребує більш ґрунтовного дослідження і буде розглянутий нами в наступній статті.

Соціально-управлінські рішення стосуються всіх людей в державі, вони визначають цілі і способи здійснення життєвих планів. У соціально-управлінських рішеннях знаходять своє законодавче закріплення норми поведінки і взаємодії соціальних суб'єктів – індивідів, груп, спільностей. Соціально-управлінські рішення є основою дій, спрямованих на зміну суспільних відносин [5, с. 87].

Управління суспільством здійснюється відповідно до державного устрою, територіального поділу, рівня економічного і соціального розвитку суспільства і, як правило, має складну багаторівневу структуру з вертикальними та горизонтальними зв'язками. Вертикальні зв'язки державного та муніципального управління утворені поділом територіальних одиниць (держави, регіон, область, населений пункт) на рівні влади, горизонтальні – на гілки влади. Рівень влади складають впорядковані ранги виконавчої діяльності, розділені відповідно з делегуванням повноважень від вищих управлінських ланок. Кількість рівнів характеризує субординацію у прийнятті управлінських рішень та порядок передачі інформації. Гілки влади являють собою вертикально впорядковані напрями управлінської діяльності, які визначаються відповідно до принципів поділу влади.

XXI століття ставить нові вищі вимоги до державного управління. Все більшої уваги потребує проблема практичного управління суспільними системами і процесами, розробки науково обґрунтованих методів та процедур прийняття і впровадження державно-управлінських рішень, підвищення їх ефективності та здійснення експертно-аналітичного забезпечення управлінської діяльності посадових осіб. Досі актуальною є систематизація, розробка відповідної методології формування та механізмів реалізації державно-управлінських рішень.

Державне управління покликане регулювати різноманітні суспільні відносини за допомогою узгодження й задоволення потреб та інтересів різних груп суспільства. Державно-управлінські рішення є основною формою здійснення державного управління.

Український дослідник В. Бакуменко зазначає, що існують два підходи до розуміння змісту державного управління. В рамках першого – американського – державне управління розглядається як галузь, що охоплює багато дисциплін та включає законодавчу, виконавчу і судову гілки влади (поєднання політичних, правових та адміністративних функцій). В рамках другого – європейського – державне управління розглядається як підгалузь права (незаконодавча та несудова діяльність, підзаконна виконавчо-розпорядча діяльність органів держави [1, с. 11]. Американський підхід набирає все більшої популярності у вітчизняних та закордонних науковців.

В. Авер'янов теж зазначає, що дотепер поширеним є розмежування широкого і вузького тлумачення державного управління. Перше зводиться до його розуміння як сукупності діяльності всіх органів держави, тобто реалізації всієї державної влади. Друге позначає державне управління як певний вид діяльності держави, який здійснюють лише органи виконавчої влади шляхом прийняття розпорядчих рішень на виконання законів та інших актів законодавства [8, с. 203].

Не дивлячись на різні підходи сутність державного управління можна визначити як провідний вид соціального (суспільного) управління, який полягає у здійсненні державою, її органами владно-організаційного впливу на суспільні відносини і процеси в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах. Воно має цілевстановлений характер, полягає у спрямуванні й координації спільної (колективної) діяльності людей і пов'язане з використанням важелів публічної влади, насамперед різного роду соціальних норм [8, с. 203]. Варто сказати, що об'єктом державного управління є все суспільство. Його суб'єктом є система державної влади, яка здійснюється відповідними державними органами.

У зв'язку із різноманітністю рішень, які приймаються в межах державного управління В. Бакуменко використовує поняття "державно-управлінські рішення" для певного класу управлінських рішень на відміну від множини інших рішень у системі державного управління, які за своїм масштабом та наслідками ніяк не можна вважати державно-управлінськими і для яких використовуються терміни "управлінські рішення" та "рішення" [1, с. 19]. Отже, дослідник наголошує на специфічності та наявності особливих ознак певних рішень в рамках державного управління, на основі чого їх можна віднести до державно-управлінських.

До таких ознак вчений відносить:

- 1) спрямованість на вирішення проблем державного рівня;
- 2) прийняття вищими або центральними органами державної влади;
- 3) оформлення у вигляді нормативно-правових актів, програмно-цільових документів (програм, проєктів, концепцій, сценаріїв, планів) та організаційно-розпорядчих рішень (доручень, штатних розписів і структур, інструкцій тощо);
- 4) належність до державно-управлінських відносин;
- 5) формування на їх основі державно-управлінських впливів;
- 6) обов'язковість для виконання всіма зазначеними в них особами, підприємствами, організаціями, установами, органами влади;
- 7) першочерговість забезпечення необхідними державними ресурсами [1, с. 19].

Виходячи із вищезазначеного В. Бакуменко визначає державно-управлінські рішення як управлінські рішення, що приймають вищі та центральні органи державної влади з метою визначення і реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних функцій, державної політики, організації державної влади, а також вирішення проблем державного рівня [1, с. 20]. Словосполучення "державні" позначає приналежність цих рішень до державної діяльності, підкреслює їх значущість і масштаб.

Н. Березовська зазначає, що державно-управлінські рішення визначають подальше життя держави і суспільства та приймаються відповідними органами державної влади України в межах законодавчо визначеної компетенції [2].

Управлінські рішення в державному управлінні мають важливе значення, зокрема:

1) через систему функціонування управлінських рішень забезпечується виконання нормативно-правових актів з питань державного управління;

2) управлінські рішення спрямовують, мобілізують, узгоджують і координують, стимулюють дії державних органів, персоналу організацій, які належать до сфери їхнього управління;

3) управлінські рішення призводять до важливих соціально-економічних і соціально-психологічних наслідків, вони безпосередньо впливають на авторитет державних органів і посадових осіб, морально-психологічний стан громадян і груп, а також безпосередньо визначають економічну і політичну стабільність у суспільстві;

4) управлінські рішення є важливим критерієм і показником здібностей керівника, його професіоналізму та компетентності.

Зважаючи на значущість управлінських рішень в державному управлінні варто виокремити основні вимоги до них:

- 1) законність;
- 2) врахування рішень державних органів вищого рівня та інших попередньо прийнятих рішень;
- 3) наукова обґрунтованість, своєчасність і реалістичність;
- 4) вони повинні ґрунтуватися на повній, точній, об'єктивній та вірогідній інформації, враховувати попередній досвід;
- 5) відповідність кінцевій меті, чітке визначення головної ланки, пріоритетів, цілей і завдань;
- 6) компетентність;
- 7) конкретність, тобто чітке визначення заходів, термінів виконання і відповідальних виконавців;
- 8) повнота і зрозумілість змісту, послідовність і логічність викладу.

Виходячи із вищезазначеного, державно-управлінське рішення – це акт свідомого та цілеспрямованого впливу (визначення мети, цілей, задач і стратегії їх досягнення) суб'єктом державного управління (вищі та центральні органи державної влади) на соціальну систему суспільства та її підсистеми. Державно-управлінське рішення є різновидом соціально-управлінських рішень, в яких закріплюються норми поведінки і взаємодії соціальних суб'єктів. Воно корелюється з політико-управлінськими рішеннями та деталізуються в адміністративних рішеннях. Вирізняється спрямованістю на вирішення проблем державного рівня, оформлюється у вигляді нормативно-правових актів та організаційно-розпорядчих рішень, є обов'язковими для виконання всіма, хто в них зазначений, підтримуються державним примусом, створюють державно-управлінські відносини та впливи.

Список використаних джерел:

1. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Моногр. / В. Д. Бакуменко К.: Вид-во УАДУ. – 2000. – 328 с.
2. Березовська Н. І. Державно-управлінські рішення: поняття та сутність / Н. І. Березовська // Публічне адміністрування: теорія та практика. Випуск 2 (4). 2010. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2010-02/10bnirps.pdf>.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпін': ВТФ "Перун", 2009. – 1736 с.
4. Горшкевич Н. Є. Особливості ставлення керівника до середовища в процесі підготовки та прийняття управлінського рішення / Н. Є. Горшкевич // Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій [Текст] : матер. наук.-пр. конф. за міжнар. участю (3 квітня 2009 р., м. Львів) : у 2 ч. Ч. 1 / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева ; Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України ; Державна установа "Інститут економіки та прогнозування" Національної академії наук України ; Львівська обласна державна адміністрація. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – С. 31–34.
5. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть II. Уровни, технологи, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л. В. Сморгунюва. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – 495 с.
6. Дульзон А. А. Разработка управленческих решений: учебник / А. А. Дульзон. – Томск:

Изд-во Томского политехнического университета, 2009. — 295 с. 7. Подвірна Н. Умови ефективності управлінських рішень / Н. Подвірна // Львівська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. Випуск 23, 2001. С. 118–122 8. Політична енциклопедія. Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. — К.: Парламентське видавництво, 2011. — 808 с. 9. Соколов Н. Н. Разработка управленческих решений. Введение в курс лекция. Учебно-методическое пособие / Н. Н. Соколов. — М.: Изд-во "Спутник+", 2012. — 37 с. 10. Теорія і практика прийняття управлінських рішень: Навч. посіб. / Крупник А. С., Личков К. О., Нужний Є. М., Рудик О. М. — К.: Видавничий дім "ПРОСТІР",

2007. — 156 с. 11. Фатхутдинов Р. А. Разработка управленческого решения: Учебник для вузов / Р. А. Фатхутдинов — 2-е изд., доп. — М.: ЗАО "Бизнес-школа "Интел-Синтез", 1998. — 272 с. 12. Шляхтун П. П. Політологія: історія та теорія : [підручник] / Шляхтун П. П. — К.: Центр учбової літератури, 2010. — 472 с. 13. Simon A. H. Administrative Behavior / A. H. Simon. — Free Press, New York, 3rd edn, 1976. — 336 p. 14. White J. Research in publik administration: reflection on theory and practice / J. White, G. Adams // Sage Publications International Educational and Professional Publisher Thousand Oaks. — London, New Delhi, 1994. — 280 p.

Надійшла до редколегії 11.11.2014

О. А. Таньчук

СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

В статье разграничены понятия "решение", "управленческое решение", "государственно-управленческое решение". Описано место и значимость управленческих решений в системе государственного управления. Определено предметное поле государственно-управленческих решений.

Ключевые слова: решение; управленческое решение; государственное управление; государственно-управленческое решение.

O. Tanchuk

THE ESSENCE OF PUBLIC ADMINISTRATIVE DECISIONS

Concepts "decision", "administrative decision", "public administrative decision" are differentiated in the article. The value and place of administrative decisions in public administration are determined. The subject of public administrative decisions is defined.

Key words: decision; administrative decision; public administration; public administrative decision.

УДК 351.777

К. А. Тимошук, асп., КНУТШ, Київ

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ КРИЗОВОГО ЕКОЛОГІЧНОГО СТАНОВИЩА

У статті розглядаються механізми державного управління під час кризового екологічного становища. Автор проводить аналіз різних підходів до державної екологічної політики. У статті доведено, що для ефективності державної екологічної політики в Україні необхідним є узагальнення і врахування нових факторів стосовно екологічної політики, передусім у контексті гострого кризового екологічного становища.

Ключові слова: державна екологічна політика; механізми державного управління; екологія; екологічний моніторинг.

Рівень ефективності державної екологічної політики в Україні та ступінь її імплементації в усі сфери державної політики залишається недостатнім, що гальмує мінімізацію негативного впливу кризового екологічного становища на довкілля. На сьогодні, питання інтеграції екологічної політики в галузеві виконавчі органи влади залишається ключовим.

Отже, саме зараз стратегічним пріоритетом державної політики постає необхідність розробки ефективних механізмів державного управління під час кризового екологічного становища в Україні.

Як свідчить аналіз стану наукової розробки проблеми удосконалення екологічної політики у вітчизняній літературі, українськими вченими створено підґрунтя для її подальшого дослідження. Вагомий внесок у вивчення окремих аспектів державного управління, пов'язаного з екологічною проблематикою, охороною довкілля, зробили С. М. Алексєєв, В. І. Андрейцев, В. І. Вернадський, Т. В. Гардашук, Б. М. Данилишин, С. І. Дорогунцов, В. О. Дьомкін, Т. В. Іванова, А. Б. Качинський, М. М. Кисельов, М. Х. Корецький, О. Я. Лазор, Ю. П. Лебедінський, В. І. Овчинніков, І. М. Потравний, М. Ф. Реймерс, А. В. Степаненко, Ю. С. Шемшученко, О. М. Яницький та ін. У їхніх працях досліджується широкий спектр еколого-економічних проблем на державному і регіональному рівнях. Водночас ознайомлення з вітчизняними джерелами свідчить, що більшість складових цих проблем залишаються недостатньо вивченими. Крім того, існує потреба в узагальненні і врахуванні нових факторів стосовно екологічної політики, передусім у контексті гострого кризового екологічного становища в Україні.

Однак, незважаючи на значну кількість наукових праць, проблема вдосконалення екологічної політики залишається актуальною і потребує подальших досліджень. На сьогодні екологічна ситуація вимагає комплексного аналізу проблем, пов'язаних з реалізацією

екологічної політики, і розробки на цій основі рекомендацій з удосконалення механізмів управління природокористуванням та збереженням довкілля. Сучасні взаємозв'язані соціально-економічні та екологічні процеси вимагають нових організаційно-управлінських механізмів прийняття рішень з урахуванням та вивчення наявних взаємозв'язків і взаємовпливів, побудови управлінських структур нового типу [11].

Державна екологічна політика — це законодавчо виражена політична воля, екологічні цілі та шляхи їх досягнення. Інтеграція екологічної політики полягає в інтеграції з іншими напрямками економічної та соціальної державної політики, міжгалузевій та міжсередовищній інтеграції екологічної політики [6, с. 28].

Успіх екологічного управління залежить не стільки від специфічних організаційних чи інституційних особливостей, притаманних тій чи іншій країні, скільки від таких факторів, як твердий намір громадськості переслідувати цілі охорони довкілля, віддзеркалення цього наміру в політичній волі представників влади, передбачуваність і спроможність уряду діяти відповідно до цієї волі.

Основою ефективного екологічного управління є та ступінь важливості, яку надають громадськості та її представники екологічним проблемам. Визначення цієї ступені важливості є складним завданням, при вирішенні якого мають брати до уваги існуючий і бажаний рівень громадського добробуту, ступінь екологічного ризику, який створює конкретно екологічна проблема для здоров'я людей і функціонування екосистем, технічні та економічні можливості регулювання стану довкілля, уявлення про систему усталених соціальних цінностей, політичні погляди щодо справедливого розподілення їх у суспільстві. Складність такого визначення зростає через можливу недостовірність вихідної інформації та обмеженість сучасних наукових і технічних знань. Важливим є створення механізму для забезпе-

чення поінформованості, взаємодії та досягнення консенсусу між всіма зацікавленими сторонами при визначенні екологічної політики.

У розвинених країнах механізми формування екологічної політики за останні роки дуже наблизилися один до одного і зараз між ними майже не існує суттєвої різниці. В цих країнах не на словах, а на ділі надається велике значення проблемам довкілля, існує добре організований широко популярний і політично впливовий "зелений рух", програми всіх значних політичних партій відображають стурбованість екологічними проблемами. Тут створення екологічної політики є процесом відкритим до участі всіх верств населення, до цієї роботи залучаються широкі кола науковців і фахівців. Наукові і технічні знання, на яких ґрунтується екологічна політика, широко розповсюджуються засобами масової інформації, що сприяє взаємодії між процесом створення екологічної політики і громадською думкою, в результаті якої можна досягти соціального консенсусу [12, р. 147].

В усіх розвинених країнах чітко простежується тенденція до розширення кола представників різних верств населення, що бере участь у формуванні екологічної політики. Одночасно спостерігається все більш помітний перехід від адміністративно-командних методів управління до ринково-орієнтованих демократичних методів, які дозволяють знаходити більш ефективні рішення для досягнення екологічних цілей. Процес розширення кола учасників обговорення екологічної політики, законів і підзаконних актів, спрямованих на втілення її в життя, непростий і потребує певного часу. Для успішного його розвитку необхідно встановлення на державному рівні з урахуванням існуючого зарубіжного досвіду чіткої процедури обговорення проектів законодавчих і нормативних документів різного рівня та забезпечення її обов'язкового дотримання.

Традиційним інструментом визначення пріоритетів і планування здійснення конкретних природоохоронних заходів є екологічні програми. Розраховувати на покращення стану справ можна лише за умов, коли в програмах будуть чітко визначені: екологічні цілі щодо якості компонентів довкілля, які мають кількісне вираження; критерії та терміни досягнення екологічних цілей; всі види забезпечення програми (правове, нормативне, організаційне, економічне, інформаційне, кадрове тощо); система моніторингу програми та контролю досягнення цілей; конкретизація відповідальних за досягнення екологічних цілей щодо якості компонентів довкілля.

До 80-х років XX століття екологічна політика у розвинених країнах сформулювалась у значній мірі з розрізнених елементів і не була єдиним цілим; кожний компонент довкілля розглядався ізольовано, впливи на довкілля різних галузей промисловості та сільського господарства не враховувалися в їх сукупності. При цьому покращення стану одного з компонентів довкілля могло обернутися втратами для якогось іншого.

Першими країнами, які стали на шлях розробки інтегрованої екологічної політики та управління були Нідерланди (Національний план екологічної політики, 1989 р., щорічні екологічні програми) та Великобританія (Інтегроване регулювання забруднення, яке передбачено в Законі про охорону довкілля, 1990 р.). За останні роки в усіх розвинених країнах склалася впевненість у необхідності інтегрованого розгляду питань екологічного управління.

Формування екологічної політики є процесом, що належить до найвищих рівнів політики, який репрезентує всеохоплюючий підхід до конкретних екологічних проблем, врівноважуючи цілі економічного розвитку та охорони довкілля, розглядаючи їх вплив на розподіл

національних багатств та макроекономіку. Але найважливіше те, що екологічну політику повинні впроваджувати на мікрорівні, на кожному підприємстві та іншому об'єкті, що впливає на стан довкілля. Прийнятність екологічної політики та її дотримання залежить від того, в якій мірі нижчі рівні урядових органів, промисловості та інших суб'єктів регулювання сприймають встановлені цілі та завдання екологічної політики як такі, що є справдливими і реальними. Від досягнення між ними консенсусу залежить кінцевий успіх екологічної політики.

Механізми досягнення консенсусу залежать від того традиційного стилю прийняття рішень, який притаманний для конкретної країни. В країнах, де політичною традицією є недовірливе ставлення до уряду, суспільство може вимагати відкритого прийняття рішень, коли населенню дозволяється приймати в ньому участь і воно до цього заохочується. Це перш за все відноситься до США, де формування політики передбачає формальні процедури змагальності між зацікавленими сторонами. Консультації між урядовими представниками та зацікавленими сторонами ретельно відрегульовано і дискусії відбуваються переважно прилюдно. Публічні дискусії забезпечують рівний доступ до інформації всім зацікавленим сторонам та дозволяють висловити свою точку зору як тим, хто відстоює природоохоронні позиції, так і представникам промисловості.

Неурядові організації та науковці, що не мають відношення до державних органів управління, є складовими частинами системи. Вони вважають себе захисниками громадських інтересів і діють як незалежні спостерігачі та противага як урядовцям (які можуть відстоювати певні політичні інтереси), так і тим сторонам, інтереси яких зачіпаються безпосередньо. Таку практику прийняття рішень називають плюралістською. Навпаки, в країнах, де правляча еліта традиційно має широкую свободу дій у формуванні політики, основні напрями політики обговорюються відносно вузьким колом зацікавлених сторін. Вони прагнуть досягти консенсусу між собою, після чого їх рішення просто доводяться до загального відома.

Така практика, яку називають корпоратистською, існує в Великобританії, Франції, Німеччині та Японії.

Кожен з цих двох крайніх підходів має свої переваги і недоліки, тому важко вирішити, який з них є більш ефективним. Проміжне положення між ними займає Швеція, де прагнуть поєднати переваги обох підходів шляхом розробки нових політичних рішень через систему королівських комісій з широкими консультативними функціями. Але й тут виявилася загрозна для бюджету країни тенденція створення занадто великої кількості таких комісій.

Для того, щоб громадськість мала можливість активно впливати на розробку та впровадження екологічної політики вона повинна бути об'єктивно поінформована щодо суті екологічних проблем. Ця інформація має бути кваліфіковано проаналізована, її тлумачення та форма надання мають бути зрозумілими для непрофесіоналів. Це особливо важливо для засобів масової інформації. Недооцінка ступеня екологічної небезпеки, як і її переоцінка можуть мати однакові шкідливі наслідки.

У різних розвинених країнах доступ громадськості до екологічної інформації є неоднаковим. Найбільш вільний він у США, завдяки ефективній дії Закону про свободу інформації (1996 р.). Навпаки, у Великобританії, Німеччині та в меншій мірі у Франції доступ до інформації був завжди істотно обмежений і тільки останнім часом під впливом директив ЄС, зокрема Директиви "Про свободу доступу до інформації щодо довкілля" (1990 р.), стали спостерігатися певні зміни.

Розробка екологічної політики включає два сильно взаємопов'язаних процеси: визначення цілей та вибір інструментів впровадження політики. Останній часто впливає на розподіл витрат, ризиків та вигоди, а значить і на підтримку різних зацікавлених груп та населення окремих виборчих округів. На вибір політичних інструментів справляють свій вплив різні політичні та економічні інтереси не в меншій мірі, ніж це є при визначенні екологічних цілей.

Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" встановлює основи екологічного законодавства в країні. Відносини у галузі охорони довкілля регулюються цим Законом, а також земельним, водним, лісовим законодавством, законодавством про надра, про охорону атмосферного повітря, про охорону і використання рослинного і тваринного світу та іншим спеціальним законодавством [2; 3].

Охорона довкілля, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини – невід'ємна умова сталого економічного та соціального розвитку країни. З цієї метою Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої та неживої природи, довкілля, захисту життя та здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням довкілля, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів [5].

Чинне законодавство визначає правові, економічні та соціальні основи організації охорони довкілля в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь. Завданням законодавства про охорону довкілля є регулювання відносин у галузі охорони, використання та відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання та ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на довкілля, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною.

Основними принципами охорони довкілля є:

- 1) пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів і лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності;
- 2) гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей;
- 3) запобіжний характер заходів щодо охорони довкілля;
- 4) екологізація матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони довкілля, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій;
- 5) збереження просторової та видової різноманітності та цілісності природних об'єктів і комплексів;
- 6) науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства на основі поєднання міждисциплінарних знань екологічних, соціальних, природничих і технічних наук та прогнозування стану довкілля;
- 7) обов'язковість екологічної експертизи;
- 8) гласність і демократизм при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан довкілля, формування у населення екологічного світогляду;
- 9) науково обґрунтоване нормування впливу господарської та іншої діяльності на довкілля;
- 10) безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності;

11) стягнення збору за забруднення довкілля та погіршення якості природних ресурсів, компенсація шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону довкілля;

12) вирішення питань охорони довкілля та використання природних ресурсів з урахуванням ступеня антропогенної змінності територій, сукупної дії факторів, що негативно впливають на екологічну обстановку;

13) поєднання заходів стимулювання і відповідальності у справі охорони довкілля;

14) вирішення проблем охорони довкілля на основі широкого міждержавного співробітництва.

Державній охороні та регулюванню використання на території країни підлягають: навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів; природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в народному господарстві в конкретний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ); ландшафти та інші природні комплекси. Особливій державній охороні підлягають території та об'єкти природно-заповідного фонду України й інші території та об'єкти, визначені відповідно до чинного законодавства. Державній охороні від негативного впливу несприятливої екологічної обстановки підлягають також здоров'я і життя людей.

З метою проведення ефективної та цілеспрямованої діяльності України з організації та координації заходів щодо охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання та відтворення природних ресурсів на перспективу розробляються та приймаються державні, міждержавні, регіональні, місцеві та інші територіальні програми. Порядок розробки державних екологічних програм визначений Кабінетом Міністрів України (КМУ).

Підвищення екологічної культури суспільства і професійна підготовка спеціалістів забезпечуються загальною обов'язковою комплексною освітою та вихованням в галузі охорони довкілля, зокрема в дошкільних дитячих закладах, системі загальної середньої, професійної та вищої освіти, підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів. Екологічні знання є обов'язковою кваліфікаційною вимогою для всіх посадових осіб, діяльність яких пов'язана з використанням природних ресурсів і призводить до впливу на стан довкілля. Спеціально визначені вищі та професійні навчальні заклади здійснюють підготовку спеціалістів у галузі охорони довкілля та використання природних ресурсів з урахуванням суспільних потреб.

В Україні проводяться систематичні комплексні наукові дослідження довкілля та природних ресурсів з метою розробки наукових основ їх охорони та раціонального використання, забезпечення екологічної безпеки. Координацію та узагальнення результатів цих досліджень здійснюють Національна Академія наук України (НАНУ) та Міністерство екології та природних ресурсів (Мінекоресурсів).

Управління охороною довкілля полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, екологічної експертизи, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності. Державне управління здійснюють КМУ, Ради та їх виконавчі і розпорядчі органи, а також спеціально уповноважені на те державні органи з охорони довкілля та використання природних ресурсів та інші державні органи відповідно до чинного законодавства. Громадське управління здійснюється громадськими об'єднаннями і організаціями, якщо така діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до чинного законодавства.

Метою управління в галузі охорони довкілля є реалізація законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі охорони довкілля.

До виключної компетенції Верховної Ради України (ВРУ) у галузі регулювання відносин щодо охорони довкілля відповідно до Конституції України належать: визначення основних напрямів державної політики у галузі охорони довкілля; затвердження державних екологічних програм; визначення правових основ регулювання відносин у галузі охорони довкілля, в т. ч. щодо прийняття рішень про обмеження, зупинення (тимчасово), або припинення діяльності підприємств і об'єктів, в разі порушення ними законодавства про охорону довкілля; визначення повноважень Рад, порядку організації та діяльності органів управління в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки; встановлення правового режиму зон надзвичайної екологічної ситуації, статусу потерпілих громадян та оголошення таких зон на території країни.

Виходячи з того, що у сфері охорони довкілля держава здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) екологічну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення у цілому, можна виокремити дві основні форми реалізації державою екологічної політики – стратегію та тактику екологічної політики.

Стратегія екологічної політики – обраний державою курс екологічної політики, розрахований на тривалу перспективу і спрямований на вирішення крупномасштабних економічних та соціальних завдань, завдань культурного розвитку, забезпечення екологічної безпеки держави, збереження і примноження її природного потенціалу і національного багатства, захист екологічних прав і свобод фізичних і юридичних осіб, підвищення народного добробуту.

Стратегія екологічної політики (або екологічна стратегія) включає в себе визначення пріоритетних цілей народного господарства, засобів та способів їх реалізації, виходячи із змісту об'єктивних процесів і тенденцій стану довкілля, змін у довкіллі та особливостей його охорони, що мають місце в національному та світовому господарстві, і з урахуванням законних інтересів суб'єктів екологічного права.

Очевидно, що екологічна стратегія має розглядатися як складова частина загальнодержавної стратегії у сфері охорони навколишнього природного середовища. Таким чином, суб'єктами реалізації екологічної політики

є держава, політичні партії, громадські організації як суб'єкти громадянського суспільства. Екологічна політика держави реалізується через екологічну функцію держави як напрямку діяльності держави.

Удосконалення механізмів державного управління процесами природокористування й охорони навколишнього середовища має базуватися на наступних засадах:

1) дотриманні принципів наступності і передбачуваності прийнятих рішень (необхідно не тільки поступово підвищувати розміри платежів, але і впроваджувати методики індексації платежів);

2) реальному впровадженні ідеї превентивності в екологічній політиці держави (запобігання виникненню нових джерел забруднення);

3) збалансованому використанні економічних і адміністративних методів впливу на природокористувачів (широке використання в Україні ринкових методів управління в сучасних умовах є невиправданим).

Список використаних джерел:

1. Гаман П. І. Державне управління системою фінансування екологічної діяльності // Вісник НАДУ. - 2004. - № 3. - С. 275–279.
2. 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>.
3. Закон України "Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України" від 21 грудня 2010 року № 2818-VI. [Електронний ресурс] / Законодавча база Верховної Ради України. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
4. Іванюта С. П. Екологічна та природно-техногенна безпека України: регіональний вимір загроз і ризиків : монографія / С. П. Іванюта, А. Б. Качинський. - К. : НІСД, 2012.
5. Козаченко Т. П. Аналіз стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року / Т. П. Козаченко // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. уч., 31 жовт. 2008 р. : тези доп. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. - С. 177–179.
6. Лазор О. Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: організаційно-правові засади. - Львів: Ліра-Прес, 2003. - 542 с.
7. Мариненко В. О. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у галузі охорони довкілля / В. О. Мариненко // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. - 2008. - № 2 (4). - С. 85–91.
8. Мариненко В. О. Державне управління у сфері природоохорони та природокористування / В. О. Мариненко // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. - 2008. - № 1 (3). - С. 204–210.
9. (Серія "Управління").
10. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2011 році. - К.: Міністерство екології та природних ресурсів України, LAT & K. - 2012. - 258 с.
11. 2011 Global Assessment : Report on Disaster Risk Reduction. Revealing Risk, Redefining Development / United Nations. - 2011 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: www.preventionweb.net/gar.
12. Development and Climate Change : World Development Report 2010 / The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.worldbank.org>.
13. Morgan M. G. Uncertainty: A Guide to Dealing with Uncertainty in Quantitative Risk and Policy Analysis / M. G. Morgan, M. Henrion // Cambridge University Press, Cambridge, 1990. - 344 p.
14. Natural hazards, unnatural disasters: The economics of effective prevention / World Bank and United Nations. - Washington, 2011 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.gfdrr.org/gfdrr/nhud-home>.

Надійшла до редколегії 13.11.2014

К. А. Тимошук

МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВО ВРЕМЯ КРИЗИСНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ

В статье рассматриваются механизмы государственного управления во время кризисной экологической ситуации в Украине. Автор проводит анализ различных подходов к государственной экологической политике. В статье доказано, что для эффективности государственной экологической политики в Украине необходимо новое обобщение и учет новых факторов относительно экологической политики, прежде всего в контексте кризиса экологической ситуации в Украине.

Ключевые слова: государственная экологическая политика; механизмы государственного управления; экология; экологический мониторинг.

К. Tymoshchuk

MECHANISMS OF STATE CONTROL DURING THE CRISIS ECOLOGICAL SITUATION

The article deals with the mechanisms of state control during the crisis ecological situation in Ukraine. The author analyzes different approaches to the state environmental policy. Shows that for the effectiveness of the state environmental policy in Ukraine requires a new compilation and accounting of new factors with respect to environmental policy, especially in the context of the crisis, the environmental situation in Ukraine.

Key words: state environmental policy; governance mechanisms; ecology; ecological monitoring.

УДК 354:327

А. О. Шатило, канд. наук з держ. управління, доц., ЖДТУ, Житомир

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ В ЯПОНІЇ

У статті проаналізовано механізми формування та впровадження енергетичної політики в Японії. З'ясовано, що ключовою її особливістю є зосередження енергетичної політики в межах економічної політики держави. Узагальнено, що основними завданнями енергетичної політики Японії є диверсифікація джерел постачання енергоресурсів, набуття прав власності на родовища за кордоном, створення стратегічних запасів енергоносіїв, сприяння зменшенню споживання та мінімізації впливу на навколишнє середовище.

Ключові слова: енергетична політика; енергетичний сектор; енергогенеруючі потужності; енергоефективність; економічна політика; економічний розвиток.

Енергетичний сектор відіграє провідну роль як у забезпеченні економічного розвитку так і в питаннях гарантування національної безпеки. В зв'язку з цим, кожна країна намагається забезпечити стабільну роботу національної енергетики, що досягається через провадження власної енергетичної політики. Україна у цьому питанні не є виключенням, підтвердження чого можна знайти у множині законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, а також цільових різнорівневих органів державної виконавчої влади, покликаних унормувати та врегулювати функціонування вітчизняного енергетичного сектору. Не заглиблюючись, в межах цього дослідження, у всі аспекти енергетичної політики України, однак, враховуючи поточний кризовий стан національного енергетичного сектору, причинами якого, окрім іншого, є недиверсифікованість джерел зовнішнього постачання енергоносіїв та структурно-технологічна незмінність енергетичної галузі з радянських часів, можна стверджувати про її недосконалість та невідповідність викликам нового часу. З метою удосконалення енергетичної політики України, доречним, на наше переконання, може бути здійснення узагальнення енергетичної політики інших енергозалежних, однак, при цьому економічно успішних країн.

Однією з найбільш енергозалежних країн світу є Японія. За даними Міжнародної енергетичної агенції, зазначена країна забезпечує внутрішню потребу в енергоресурсах за рахунок власних джерел лише на 4 %, поряд з тим, знаходячись у трійці глобальних економічних лідерів. У зв'язку з цим, доцільно, окрім інших, узагальнити досвід з формування і реалізації енергетичної політики саме цієї країни.

Дослідження підходів до розробки та провадження державної енергетичної політики в Україні знаходилося у фокусі уваги багатьох вітчизняних (С. Кудря, М. Кулик, А. Сменковський, О. Суходоля, Р. Титко, А. Шевцов) та зарубіжних (Ф. Майснер, Х.-Ч. Парк, К. Розенбергер, Ф. Уеккерд, Ф. Хард, М. Цилліх) дослідників. У той же час, не дивлячись на значний науковий доробок з піднятого питання, залишаються недостатньо дослідженими варіативні аспекти провадження енергетичної політики відмінними між собою енергозалежними, але водночас економічно успішними, країнами світу, адаптований досвід яких може бути покладено в основу розробки нової енергетичної політики України. Відтак, метою дослідження обрано здійснення узагальнення особливостей енергетичної політики Японії.

Центральним завданням японської енергетичної політики є забезпечення стійкого економічного розвитку через безперебійне забезпечення країни дешевими енергоресурсами. З виникненням необхідності посилення боротьби зі змінами клімату, центральне завдання не змінилось, однак, механізми його вирішення були переглянуті. Так, у 2002 р. в Японії було прийнято новий Базовий Закон з енергетичної політики, в межах

якого виділено три концепції, що за сутністю є базовими принципами в енергетичній сфері: "Безпека стабільності поставок", "Екологічна придатність" та "Використання ринкових механізмів". В основі енергетичної політики Японії, як зазначалось, лежить забезпечення економічного зростання, поряд з досягненням якої мають вирішуватись ще два завдання – енергетична безпека та аспекти глобального потепління.

Основним джерелом електроенергії в аналізованій країні є атомні генерувальні потужності. Такий вибір обумовлено як нестабільністю джерел постачання нафти, що засвідчила глобальна енергетична криза 1970-х рр., так і відносною екологічною безпечністю атомної електроенергії, основним критерієм якої є викиди CO₂. Варто зазначити, що наразі в країні сформовано повний атомний цикл: від обробки руди до виробництва електроенергії. Для забезпечення стабільності функціонування атомних енергогенеруючих потужностей та враховуючи відсутність власних покладів уранової руди, країною визначено за необхідне здобуття прав на видобуток цих копалин в різних країнах світу. З цієї метою Агентство з природних ресурсів та енергетики підтримує приватні японські корпорації у справі розробки уранових родовищ. У стратегічній перспективі визначено, що до 2030 р. країна має підвищити частку атомної енергетики з існуючих 30 % до 40 % [6].

Окрім атомної енергетики, курс на розвиток якої, з огляду на аварію на атомній електростанції Фукусіма 1 наразі вирішено переглянути та уточнити, практично безальтернативним є пріоритет на розвиток відновлювальних джерел енергії: вітру, сонця, біомаси, геотермальна та гідроенергія. З цієї метою прийнято Закон про спеціальні заходи з використання альтернативної енергії електроенергетичними підприємствами, згідно якого передбачено обов'язковий мінімум електроенергії з альтернативних джерел у загальній структурі виробництва електроенергії. Найбільшу частку в структурі відновних джерел енергії наразі належить гідроенергетиці, що становить 20 % у загальній структурі енергогенеруючих потужностей Японії. Саме відновні джерела енергії повністю задовольняють 2 із 3 базових принципів в енергетиці – "Безпека стабільності поставок" та "Екологічна придатність".

Необхідно зазначити, що хоча пріоритетами японської енергетичної політики є атомна енергетика та альтернативні джерела енергії, наразі в структурі енергогенеруючих потужностей чільне місце займають теплоелектростанції, що працюють на вугіллі та інших вуглеводнях. Використання вугілля, частка якого в електрогенерувальних потужностях знаходиться на другому місці після урану, зумовлюється його низькою вартістю, стабільністю і диверсифікованістю джерел постачання (Австралія, Індонезія, Китай, Канада та ін.). Водночас, спалювання вугілля спричиняє значні викиди CO₂, відтак, пріоритетом є удосконалення виробничих технологій у цій сфері.

Окрім аналізованого палива для електроенергетики, Японія імпортує нафту і газ, переважна частина яких надходить з регіону Близького Сходу, зокрема нафти – 90 % імпорту. У цій сфері країна зосередила зусилля на забезпечення диверсифікації поставок, створенні стратегічних запасів та підтримці національних компаній у налагодженні співпраці з країнами-постачальниками. Також, у Новій національній енергетичній стратегії, прийнятій 2006 р. передбачено знизити залежність від нафти на 20 % до 2030 р. за рахунок удосконалення технологій двигунів та пропагування використання пального на основі біоресурсів. Особливістю Японії, в порівнянні з іншими енергозалежними країнами є і те, що всі енергоресурси доставляються морським транспортом, відповідно затрати на доставку, з урахуванням портової інфраструктури є вищими, аніж наземним та трубопровідним транспортом.

Значна увага приділяється й енергозбереженню, як одному з інструментів зменшення енергетичної залежності та захисту навколишнього середовища. Законом з енергозбереження зобов'язано споживачів електроенергії понад 1,500 кВт упровадити посаду менеджера з енергоефективності та надавати періодичні звіти з використання електроенергії [4]. Національною енергетичною стратегією визначено за мету підвищити загальну енергоефективність до 2030 р. на 30 % [6]. Окрім того, положеннями Стратегії запроваджено програми надання субсидій та податкових пільг виробникам енергії з відновних джерел, зокрема: 70 тис. єн за 1 кВт електроенергії, виробленої на фотогенеруючих потужностях (для домогосподарств), зменшення ставки податків на 7 % для малих і середніх підприємств у разі впровадження ними фотогенеруючих потужностей тощо.

Якщо розглянути систему органів державного регулювання енергетичної політики в Японії, то необхідно зауважити, що вона має власну специфіку, адже формує та реалізує її Міністерство економіки, торгівлі та промисловості, тобто орган, завданням якого є, пріоритетно, формування економічної політики держави. Водночас, регулювання енергетики в межах окресленого органу, здійснює безпосередньо ним координоване Агентство природних ресурсів та енергетики, на яке покладено питання формування, реалізації та контролю політики з питань паливно-енергетичних ресурсів, циклу виробництва атомного палива, енергетичного ринку, зокрема ринків електроенергії, газу, бензинів, вугілля, і альтернативних видів палива, енергозбереження та енергоефективності, а також забезпечення міжнародного співробітництва в енергетичній сфері [1]. Ще одним підрозділом Міністерства економіки, торгівлі та промисловості, що займається питаннями енергетичної політики, зокрема здійсненням технічного контролю в енергетиці є Агентство з атомної та промислової безпеки. Окрім забезпечення технічного нагляду за функціонуванням об'єктів енергетики, перш за все, атомної, зазначена установа здійснює оцінку та відбір місць розміщення об'єктів атомної енергетики [7]. Координацію напрямів реалізації державної політики в межах компетенції міністерства, у тому числі й економічної та енергетичної, здійснює Управління планування та координації політики Секретаріату Міністра. Також, з метою реалізації положень національної енергетичної стратегії, та координації зусиль підрозділів аналізованого міністерства в енергетичній сфері, при Міністрі економіки, торгівлі та промисловості утворено Дорадчий комітет з природних ресурсів та енергетики. Взагалі, якщо розглядати прозорість формування політики в межах Міністерства економіки, торгівлі та промисловості, то вона забезпечується не лише зазначеним комітетом, оскільки тут функціонують ще ціла низка дорадчих утворень за

участю зацікавлених представників громадськості, зокрема: Рада зв'язків зі споживачами, Рада з питань формування політики у сфері малого та середнього підприємництва, Рада з питань експортно-імпортних угод тощо.

Іншим органом державної влади, опосередковано покликаним як забезпечувати формувати енергетичну політику держави, так і здійснювати її координацію з екологічною та економічною політикою є Рада з науки, технологій та інновацій, до складу якої входять: Прем'єр-міністр, міністр науки й технологій, міністр економіки, торгівлі та промисловості, міністр кабінету, міністр фінансів, міністр внутрішніх справ та комунікацій, а також низка науковців [3]. Завданнями окресленої інституції є визначення ключових напрямів наукових досліджень, зокрема визначення обсягів фінансування витрат на такі заходи. Окрім того, Рада забезпечує довгострокове планування державної політики у визначеній сфері, яке наразі набуло вигляду Комплексної стратегії з науки, технологій та інновацій, яка має реалізовуватися у період 2013–2030 рр. [2]. Основними позиціями окресленого документу, окрім іншого є: побудова екологічно чистої та економічно ефективної енергетики, зростання пропозиції енергоресурсів з відновних джерел, розробка новітніх технологій їх генерації та транспортування, зростання енергетичної ефективності обладнання і транспортних засобів тощо. В результаті реалізації заходів Стратегії мають бути досягнуті наступні результати: отримання технологій побудови плаваючих вітроелектростанцій (до 2018 р.), вловлювання та зберігання CO₂ (до 2020 р.), зменшення споживання енергоносіїв через підвищення технічної ефективності приладів та використання новітніх матеріалів їх виробництва (до 2030 р.), розвиток технології виробництва та створення інфраструктури використання водню (2030 р.), упровадження надпровідникових технологій при передачі енергії тощо.

Діяльність окресленої Ради, її повноваження, а також засади національної науково-технологічної політики Японії викладені в Законі про науку і технології від 1995 р. [8], яким закріплено необхідність досягнення високих стандартів в організації та плануванні наукових досліджень, а також визначені повноваження органів державної влади і неурядових організацій у цій сфері.

Ще одним інструментом координації економічної, енергетичної та екологічної політики є Нова стратегія зростання, в основі якої лежать такі пріоритети: "Потужна економіка", "Стійкі публічні фінанси", "Сильна система соціального забезпечення". В межах пріоритету забезпечення потужної економіки визначається за необхідне впровадження інновацій в енергетичному секторі, зокрема в атомній енергетиці, зменшення негативного впливу енергетики на навколишнє середовище [5].

Відтак, узагальнюючи викладене, можна резюмувати, що в Японії формування енергетичної політики цілком зосереджено в межах національної економічної політики держави, а також є тісно пов'язаним з політикою екологічною, що знаходить свій вияв у системному впровадженні енергоефективних та енергоощадних технологій, а також у наданні підтримки виробництву електроенергії з відновних джерел. Такий тісний зв'язок між енергетичною і економічною політикою забезпечується, окрім законодавчого визначення, й існуючою організаційною структурою державних органів, оскільки на Міністерство економіки, торгівлі та промисловості Японії покладено розробку, реалізацію та координацію енергетичної і економічної політики держави. Ключовими особливостями країни у формуванні енергетичної політики є диверсифікація джерел постачання енергоресурсів, набуття прав власності на родовища за кордоном,

створення стратегічних запасів енергоносіїв, сприяння зменшенню споживання та мінімізації впливу на навколишнє середовище.

Список використаних джерел:

1. Agency for Natural Resources and Energy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.enecho.meti.go.jp/english/outline/index.html.
2. Comprehensive Strategy on Science, Technology and Innovation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www8.cao.go.jp/cstp/english/doc/20130607cao_sti_strategy_provisional.pdf.
3. Council for Science, Technology and Innovation [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

4. Energy in Japan 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.enecho.meti.go.jp/topics/energy-in-japan/english2010.pdf.
5. New Growth Strategy: Blueprint for Revitalizing Japan [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.meti.go.jp/english/policy/economy/growth/report20100618.pdf.
6. New National Energy Strategy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.meti.go.jp/english/information/downloadfiles/PressRelease/NewEnergyStrategy.pdf.
7. Nuclear and Industrial Safety Agency [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.nisa.meti.go.jp/english/aboutnisa/establishment.html.
8. The Science and Technology Basic Law [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www8.cao.go.jp/cstp/english/law/Law-1995.pdf.

Надійшла до редакції 17.11.2014

А. А. Шатило

МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В ЯПОНИИ

В статье проанализированы механизмы формирования и внедрения энергетической политики в Японии. Выяснено, что ключевой ее особенностью является сосредоточение энергетической политики в рамках экономической политики государства. Обобщено, что основными задачами энергетической политики Японии является диверсификация источников энергоресурсов, приобретение прав собственности на месторождения за рубежом, создание стратегических запасов энергоносителей, содействие уменьшению потребления и минимизации воздействия на окружающую среду.

Ключевые слова: энергетическая политика; энергетический сектор; энергогенерирующие мощности; энергоэффективность; экономическая политика; экономическое развитие.

O. A. Shatylo

THE JAPAN'S PUBLIC ENERGY POLICY FORMATION AND INTRODUCTION MECHANISMS

The article analyzes the Japan's energy policy formation and implementation mechanisms. It was found that its key feature is the focus of energy policy within public economic policy. Also it was generalized that the main objectives of Japan's energy policy is to diversify energy sources, the acquisition of ownership of deposits abroad, the accumulation of strategic reserves of energy, the promoting consumption reduction and minimizing environmental impact.

Key words: energy policy; energy sector; power generation capacity; energy efficiency; economic policy; economic development.

УДК 35:323

А. Д. Штельмашенко, здобувач, КНУТШ, Київ

БРЕНД ДЕРЖАВИ: ВИЗНАЧЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ ІНТЕРПРЕТАЦІЇ

У статті подано визначення основних понять "бренд" та "імідж" держави на базі дослідження основних підходів і систематизації розрізнених досліджень в галузі брендингу та іміджології країн у західних і вітчизняних наукових розробках. Автор розглядає метод формування міжнародного рейтингу брендів держав і пропонує власне розуміння досліджуваних категорій, на підставі проаналізованого наукового матеріалу.

Ключові слова: бренд, імідж, державний брендинг, індекс національного бренду, методологія.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку науки в галузі механізмів державного управління дослідження, присвячені питанням формування "бренду держави", є досить затребуваними, однак разом із тим виникли нові методологічні та гносеологічні наукові виклики, відповіді на які ще належить знайти. Зокрема, систематизувати та класифікувати наукові розробки щодо понять "бренд", "імідж" та "образ" держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування бренду держави розглядалися 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. Однак попри великий пласт наукових розробок у цій галузі, залишаються питання, які вивченні недостатньо.

Наше завдання – дати визначення основних понять "бренд" та "імідж" держави на базі дослідження основних підходів і систематизації розрізнених досліджень в галузі брендингу та іміджології країн у західних і вітчизняних наукових розробках.

Виклад основного матеріалу. Термін "бренд" для вітчизняної наукової школи не новий, однак навіть науковці іноді вживають поняття "бренд" і "торгова марка" як синоніми. Торгова марка – це знак, символ, малюнок чи їхнє поєднання, призначені для ідентифікації товарів, тоді як бренд має викликати стійкі позитивні асоціації в сегменті цільової аудиторії [9, с. 5].

У цілому категорію "бренд" пов'язують із сукупністю певних знаків, символів та асоціацій, що формують об-

раз товару (послуг) чи власне суб'єкта господарювання, який виробляє товари, надає певні послуги, виконує роботи тощо. У сфері права бренд визначають як знак для товарів та послуг, комерційне найменування та об'єкти авторського права і промислової власності, які пов'язані з певними товарами чи послугами, що виробляються або надаються певним суб'єктом господарювання. Тобто, торговельна марка, поряд з іншими об'єктами інтелектуальної власності, є лише однією з складових частин бренду [3, с. 9].

Бренд як об'єкт правового регулювання – це складний засіб індивідуалізації учасників цивільного обороту, товарів та послуг, що складається з основних та додаткових елементів (сукупності об'єктів права інтелектуальної власності), представлених у візуальній, звуковій, ароматній, тактильній та смаковій формах, які у своїй сукупності та взаємодії створюють уявлення про виробника, його товари чи послуги у свідомості третіх осіб, свідчать про відомість виробника, його товарів чи послуг, що ним позначені та безпосередньо впливають на рівень споживання товарів або послуг. Основні елементи бренду (торговельні марки, комерційні найменування, географічні назви, а також доменне ім'я в мережі Інтернет, яке тотожне з комерційним найменуванням, торговельною маркою, географічною назвою) характеризуються стабільністю у використанні (торговельні марки, комерційні найменування, географічні зазначення, доменні імена), а додаткові – характеризуються динамічністю застосування (слогани, корпоративні герої, музичні логотипи та інші, перелік яких не має вичерпного характеру) [8, с. 8].

Ці загальні уявлення про бренд і брендинг можна поширити (звичайно з певними модифікаціями) і до бренду держави: на етапі проголошення незалежності держава набуває юридичного статусу, стає суб'єктом міжнародного права, затверджуються її державні символи – герб, символіка, прапор, гімн (тобто формується держава як торгова марка), бренд держави формується тоді, коли вона стає надбанням громадськості, її починають сприймати як унікальне державне утворення. Ці уявлення залежать від особливостей культури суспільства чи окремих її складових – субкультур і тому можна говорити про різні бренди країни, актуалізовані в різних національних культурах (субкультурах) [5, с. 226].

У науковій літературі як синоніми терміна "бренд держави" використовується низка понять – "образ", "імідж", – що є не зовсім коректним. Бренд держави – це комплексна торговельна пропозиція, емоційно сильна торговельна марка, що має не тільки назву і дизайнерське рішення, а й цілий комплекс асоціацій та ідентифікацій через які сприймається споживачами [1, с. 221].

Державний брендинг розглядається у змістовному плані як сукупність знаково-символьних складових, відносно усталених стереотипних іміджів певної країни, а в процесуальному вимірі – як діяльність органів державної влади, інших суб'єктів політичного процесу зі створення, управління та оцінювання бренду держави. Останній визначається як образ певної політичної системи, партій, політиків і державних діячів, який відповідає реальності та пов'язаний з об'єктивними інтересами нації і характеризується унікальними ознаками. У вертикальному зрізі бренд держави співвідноситься з поняттями "імідж країни" та "образ держави", однак це не тотожні поняття [10, с.16–18].

Перші системні дослідження бренду держави в 1965 р. розпочали дослідники Р. Шулер та К. Райерсон, які довели, що бренд країни-виробника товару здійснює потужний вплив на поведінку споживачів. У 1970 р. А. Нагашим здійснив спробу науково обґрунтувати значення бренду держави, порівнявши споживачку поведінку японців і американців відносно іноземних продуктів. Бренд країни в його дослідженні визначався за допомогою 20 семантичних диференційних запитань, які належали до п'яти вимірів: ціна і вартість; сервіс і технічне забезпечення; реклама і репутація; дизайн і стиль; профіль споживача [12, с. 7].

Різноманітні аспекти впливу бренду держави на споживачку поведінку досліджували Дж. Йохансон, М. Хан, Дж. Лайфелд, Р. Еттенсон, Г. Гес, С. Хонг, Н. Пападопулос, М. Уолл та інші. Серед російських науковців питання державного брендингу розробляють Н. Адріанова, Ю. Маркіна, Н. Денисова, І. Шабаліна, І. Важеніна та інші.

Дослідження привабливості регіонів, міст і політичних інститутів є складовою частиною досліджень в галузі брендингу країни. Однак основоположником методологічного підходу бренд-ідексації держав називають С. Анхольта, який аналізуючи чинники, що впливають на привабливість країн (культура, туристична привабливість, політика, економіка, соціальний клімат тощо), укладав рейтинги привабливості країн, виставляючи кількісне значення кожної з досліджуваних держав, перетворюючи таким чином країну на бренд, який можна більш чи менш успішно реалізувати на політичних, економічних й інших міжнародних ринках. У 1996 р. С. Анхольт увів у науковий обіг термін "національний бренд", поклавши початок низці науково-практичних досліджень у галузі державного управління та міжнародного маркетингу. Використовуючи технології брендингу держав і вважаючи, що держави самі по собі є впливовими бре-

ндами на світовому ринку, дослідник консультував уряди багатьох країн щодо планування зовнішньої та внутрішньої політики, розробки стратегій національного розвитку, інвестиційної й інноваційної діяльності, які сприяли би підвищенню конкурентоспроможності країн на світовому ринку [2, с. 56–59].

Імідж держави – це сукупність емоційних і раціональних уявлень, що випливають із зіставлення всіх ознак країни, власного досвіду та чутток, що впливають на створення певного образу. Усі перераховані чинники дозволяють при згадуванні назви відразу ж вибудувати цілий ланцюг асоціацій стосовно певної країни [6, с.30].

Імідж країни є комплексним поняттям, яке включає багаті складники: географічний образ, політичний, релігійний, спортивний, персоналізований образи тощо. Дослідник О. Щурко виділяє внутрішні та зовнішні чинники, які впливають на формування позитивного іміджу країни. До внутрішніх належать чинники, пов'язані з процесами історичного та культурного розвитку, а також діяльністю держави та суспільства в різних галузях. Серед них важливе значення мають етнічні стереотипи сприйняття інших суспільств і держав, на основі досвіду міжнародного спілкування, і окремої особи (члена суспільства), і історичної пам'яті (історичного досвіду) нації, сприйняття "Себе", "Іншого", "Інакшого", "Чужого" (які впливають на самоусвідомлення Я) [13, с.18–20].

На думку Т. Мельникової, структура іміджу держави включає такі компоненти: умовно-статичні (об'єктивні) характеристики, які визначаються деякою "даністю"; умовно-динамічні характеристики, які змінюються в процесі трансформації країни; характеристики-константи, історично сформовані національні образи-символи, пов'язані з географічними, історико-культурними, етно-релігійними та іншими особливостями [11, с. 86].

І. Лябухов як фактори, що впливають на формування іміджу держави, визначає: систему державних інститутів, ефективність її функціонування, іміджі окремих інститутів цієї системи та їх керівників; політичну систему (ступінь її демократичності, прозорості, ефективності, а також наявність проблемних моментів – корупційності, бюрократизму тощо); правову систему (ступінь її розвиненості, реалізація права, ступінь розбіжності декларованих прав і гарантій з реалізованими); економічну систему в широкому сенсі [11, с. 88].

Не дивлячись на те, що національний брендинг є відносно новим інструментом, він вже застосовується в низкою країн, таких як США, Великобританія, Канада, Китай, Японія, Південна Корея, ПАР, Нова Зеландія і в більшості країн західної Європи. Передові позиції в основному займають розвинуті країни, в той же час в останні роки у зв'язку з кризовими явищами у світовій економіці показники в більшості країн погіршилися. Так більшість розвинених країн, включаючи Японію, Італію, Німеччину і Францію, помітно погіршили свої показники в Anholt-GfK Roper Nation Brands Index. Передову позицію рейтингу займає США. У той же час існує тенденція до скорочення розриву між іміджем розвинених країн. По суті, єдиною країною з верхньої десятки рейтингу, яка продовжує зміцнювати свої позиції залишається США. Ще один рейтинг національних брендів представлений британською транснаціональною консалтинговою компанією Brand Finance, яка спеціалізується в галузі аудиту та оцінки вартості брендів. The Brand Finance Nation Brands 100, являє собою оцінку сили впливу та цінності бренду. В рамках рейтингу розглядаються 100 країн. Таке дослідження базується на методі звільнення від роялті, який в основному використовується при оцінці комерційних брендів. Він припускає, що у разі використання країною бренду за договором ліцензії вона по-

винна виплачувати власнику ліцензії роялті. Так як бренд належить самій країні, то сума потенційних роялті і є оцінкою вартості бренду. Роялті розраховується виходячи з секторів економіки країн у співвідношенні з прогнозами економічного зростання країни та можливими ризиками. В результаті виводиться кількісний показник вкладу національного бренду в економіку країни. Країнам присвоюються літерні категорії від AAA, що відповідає дуже сильному національному бренду, до DDD, що свідчить про відсутність такого. Згідно даним індексом України відноситься до країн з найбільш динамічно зростаючою вартістю національних брендів. Наприклад, у 2012 році вона зайняла 45 місце рейтингу (53 місце в 2011), вартість національного бренду була оцінена в 124 млрд. \$ США і присвоєна категорія BBV. Національний брендинг, також як і "класичний" має свої атрибути. Крім герба, прапора і гімну, які в разі деяких країн вже стали невід'ємною частиною їх брендів, існують також певні впізнавані силуети і кольору. Такі, як наприклад, італійський "чобіт", силует Ейфелевої вежі і безліч інших. Останнім часом країни почали активно створювати і використовувати свої логотипи в туристичній галузі. Так останнім часом туристичні логотипи з'явилися у таких країн як Молдова, Чехія та Білорусь. В даний момент в Україні також розробляється туристичний бренд, оскільки потенціал нашої країни в цій галузі може дозволити створити точку зростання вітчизняної економіки [4].

Певна річ, що доки країна знаходиться в стані фактичної війни – про формування бренду складно говорити, оскільки ситуація на Сході країни потужно впливає на стан економіки, який є важливим складником національного бренду. Зокрема, навіть кредити від Міжнародного валютного фонду, які має отримати Україна, на думку експертів, не вплинуть на курс долара. Стабілізувати ситуацію на валютному ринку зокрема й в економіці загалом зможе лише мир.

А. Д. Штельмашенко

БРЕНД ГОСУДАРСТВА: ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ИНТЕРПРЕТАЦИИ

В статье разграничены основные понятия "бренд" и "имидж" государства на базе исследования основных подходов и систематизации разрозненных исследований в области брендинга и имиджологии стран в западных и отечественных научных источниках. Автор рассматривает метод формирования международного рейтинга брендов государств и предлагает собственное понимание исследуемых категорий, на основании проанализированного научного материала.

Ключевые слова: бренд; имидж; государственный брендинг; индекс национального бренда; методология.

A. Shtelmashenko

STATE BRAND: DEFINITION AND INTERPRETATION PROBLEM

The article delineated the basic concepts of "brand" and "image" of the state on the basis of studies of the main approaches and organize disparate research in the field of branding and imageology countries in Western and domestic scientific sources. The author considers the method of formation of the international ranking of brands and offers his own understanding of the studied categories.

Key words: brand; image; branding State; national brand index methodology.

УДК 353.9

О. В. Якібчук, асп., КНУТШ, Київ

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В КОНТЕКСТІ СУСПІЛЬНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ

Визначено деякі особливості державної політики в сфері екологічної безпеки в контексті суспільної модернізації. З'ясовано, що важливим чинником суспільної модернізації є інноваційна діяльність, перш за все, у виробництві, що пом'якшує шкідливі умови існування сучасної людини. Зазначено, що інноваційна діяльність активно впливає не тільки на економічні, але й на суспільно-політичні відносини в цілому.

Ключові слова: екологічна політика; екологічна безпека; екологічна політика держави; суспільна модернізація; інноваційна політика.

Постановка проблеми. Сучасна модель постнаціонального суспільства, суспільства що спрямоване на глобалізацію вимагає значної суспільно-політичної модернізації та інновацій виробництва. Сьогодні навіть

Висновок. Виходячи з виділених особливостей і розглянутого матеріалу, можна зробити висновки щодо співвіднесення понять "бренд" та "імідж" держави. Імідж країни є вужчим поняттям і позначає образ, на який намагаються впливати з метою його видозміни. Тоді як бренд держави передбачає реалізацію позитивних характеристик держави з метою отримання прибутку, що з одного боку, споріднює його з іміджем, а з іншого, розмежовує за сферою та метою реалізації.

Українська наукова школа не зводить методологію до конкретних методик, як це прийнято на Заході, їй відводиться самостійна роль. Підхід до дослідження та відповідна методика зумовлюються певною теорією, її вихідними положеннями, постулатами, що бере за основу дослідник. Тому для подальшої наукової розробки проблеми формування бренду держави надзвичайно важливо чітко розмежовувати поняття "бренду" та "іміджу".

Список використаних джерел:

1. Адипова Л. Ф. Механизмы трансформации имиджа / Л. Ф. Адипова. – М., 2007. – 422 с. 2. Анхольт С. Бренд Америка / С. Анхольт. – М.: "Добрая книга". – 2010. – 232 с. 3. Замятин Д. Н. Власть пространства и пространство власти: географические образы в политике и международных отношениях / Д. Н. Замятин. – М., 2004. – 433 с. 4. Кузнецова Ю. А. Национальный брендинг как инструмент повышения конкурентоспособности страны / Ю. Кузнецова [Электронный ресурс]. – <http://www.sworld.com.ua/konfer33/254.pdf> – Груд. – 2014. 5. Нагорняк Т. Країна як бренд. Національний бренд "Україна" / Т. Нагорняк // Стратегічні пріоритети. – К., 2008. – №4 (9). – С. 220–227. 6. Образы и имиджи в дискурсе национальной идентичности. – М., 2012. – 226 с. 7. Огилви Д. Тайны рекламного двора. Советы старого рекламиста / Д. Огилви. – М.: "Ассоциация работников рекламы". – 2000. – 107 с. 8. Панасюк А. Ю. Термин "имидж": почему говорят неправильно / А. Ю. Панасюк. – М., 2006. – 180 с. 9. Панрухин А. Маркетинг территорий / А. Панрухин. – СПб, 2006. – 416 с. 10. Романенко Ю. Мифология конфликта, или конфронтация образов / Ю. Романенко // Конфликтология. – СПб, 2004. – № 2. – С. 15–20. 11. Семченко О. А. Іміджева політика України / О. А. Семченко. – К., 2014. – 272 с. 12. Циганкова Т. Глобальний бренд країни у сучасних технологіях торговельно-маркетингової діяльності / Т. Циганкова. – К., 2011. – С. 5–30. 13. Щурко О. Образ держави: структура, чинники формування й трансформації / О. Щурко [Електронний ресурс]. – http://fsn.fhum.info/pdf/77/77_3-16.pdf. – Груд. – 2014.

Надійшла до редколегії 25.11.2014

найсучасніше виробництво спрямоване на використання матеріальної оболонки та надр нашої планети. В таких умовах (збільшення масштабів антропогенного тиску) перед усією людською спільнотою гостро поста-

© Якібчук О. В., 2014

ли проблеми екологічної безпеки на планеті, а пошук наукового обґрунтування можливих моделей відносин людина – держава – природа, актуалізує об'єкт нашого дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед дослідників державної політики в сфері екологічної безпеки слід відмітити праці таких вчених, як П. Харді [9], М. Хильо [10], Ю. Бошицький [6], О. Потехін [6].

Метою статті є визначення деяких особливостей державної політики екологічної безпеки в контексті суспільної модернізації.

Виклад основного матеріалу.

Екологічна політика – це найважливіший засіб оптимізації природо перетворюючої діяльності людини та гармонізації її відносин з природою. Головним суб'єктом такої політики може бути тільки держава, що зовсім не применшує ролі громадян, рухів, партій та об'єднань, бо саме вони нерідко є "детонаторами" важливих екологічних рішень на державному рівні.

Одна з провідних функцій держави в сучасному суспільстві – захист навколишнього середовища людини. На відміну від послаблення економічних і регулюючих функцій, сучасні тенденції розвитку правової і соціально орієнтованої держави вимагають посилення втручання держави у сферу екології. Держава зобов'язана не тільки передбачити принципи і пріоритети екологічної політики, взяти на себе головну роль у визначенні стратегічних напрямків сталого розвитку, але і відрегулювати в юридично-управлінському відношенні і зорієнтувати у відповідному напрямку діяльність в окремих сферах політики захисту навколишнього середовища людини, пам'ятаючи, що це середовище має два взаємопов'язаних компоненти: природний і соціальний.

Держава, безумовно є головним суб'єктом екологічної політики та відіграє найважливішу роль у захисті навколишнього середовища. Для здійснення стійкого розвитку і забезпечення гідного рівня життя "держава, – як зазначено у Декларації про навколишнє середовище і розвиток, яка була прийнята в Ріо-де Жанейро (1992), принцип 9, – повинна пом'якшувати чи навіть припиняти деякі неприємні способи виробництва і споживання" [7, с. 10].

Держави стають усе більш впливовими суб'єктами екологічної політики завдяки прийняттю міжнародних договорів і документів. Так, наприклад, у "Європейській хартії про навколишнє середовище і здоров'я" (1989) країни, що її підписали, зобов'язуються прагнути до того, щоб ужити заходів з невідкладних питань навколишнього середовища. Серед таких названі глобальні порушення навколишнього середовища, зокрема такі як: uszkodження озонового шару атмосфери, зміна клімату, безпечне озонавання людей питною водою відповідно до директив Всесвітньої організації охорони здоров'я якості води, мікробіологічна і хімічна відповідність їжі безпечним стандартам, екологічні і медичні наслідки впливу на навколишнє середовище різних джерел енергії і транспортних засобів, наслідки хімізації сільськогосподарського виробництва, якість повітря, небезпечні відходи, біотехнологія (генна інженерія) і чисті технології як профілактичні заходи. В "Декларації РІО" (1992) велике місце відведене ролі держави в захисті навколишнього середовища, причому всі основні позиції випливають із принципу 8 цієї декларації, яка сповіщає: з метою здійснення стійкого розвитку і досягнення більш високої якості життя всіх людей "держави повинні ліквідувати нежиттєві моделі виробництва і споживання і стимулювати відповідну демографічну політику" [7, с. 10].

Наприкінці ХХ 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 [6, 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].

Ефективність заходів законодавчої влади залежить від її здатності усвідомлювати екологічні проблеми і відповідним чином на них реагувати. Парламентарі сучасних правових держав представляють інтереси всього народу, а не лише своїх виборців. Крім того, вони повинні чітко розуміти, що "весь народ" не обмежується тільки нашими сучасниками. Уже настав час усвідомити, що політична еліта має бути зразком для всього населення, адже, нехтуючи цим, вона просто не виправдає свого існування.

Багато проблем і рішень, перерахованих у "Порядку денному на ХХІ століття", породжені діяльністю, що здійснюється на місцевому рівні, і тому останні відіграють важливу роль у досягнення стійкого розвитку. Міс-

цеві органи управління, наприклад, будують і утримують такі структури, як системи питної води і дороги. Вони здійснюють контроль над плануванням будівництва житла і промислових підприємств, установлюють місцеві норми охорони навколишнього середовища тощо. Через найбільшу близькість до населення місцеві влади відіграють дуже важливу роль в освіті населення з питань стійкого розвитку й у його мобілізації з метою такого розвитку. Тут варто було б кожному місцевому органу влади проконсультуватися з місцевими жителями і розробити "перелік місцевих екологічних небезпек".

Перехід від індустріальної до екологічної структури виробництва вимагає нових капіталовкладень, але вони виправдовують лише себе у тому випадку, якщо зміниться підхід до проблеми як на рівні підприємства, так і на рівні уряду. А тут ми вже повинні втрутитися у сферу політики, оскільки економічна перебудова в наших умовах – це господарська, а насамперед політична проблема. Ми повинні зламати державну, урядову чи партійну монополію на прийняття рішень, хоча б принаймні зменшити вплив на них різних закулісних дій чи лобіювання з боку великих об'єднань. Ми повинні стимулювати відкритість процес, та максимально передати парламентському і громадському контролю. І хоча політична структура, що склалася в сучасних державах, не дозволяє розв'язати ці завдання негайно, тим не менше політика гласності дає цьому оновленню ще один шанс. Нашим урядам, – як справедливо зауважує П Харді, – слід зрозуміти, що піклування про охорону природи базується на національному патріотизмі і водночас на почутті відповідальності за земні ресурси і долю майбутніх поколінь [9, с. 121].

У ролі суб'єктів екологічної політики виступають різні господарсько-економічні одиниці, і, перш за все, це підприємство, що є формою організації праці, що представляє економічне і ділове ціле, у якому здійснюється господарська діяльність (виробництво, оборот товарів, послуги) з метою одержання прибутку і яке при здійсненні такої своєї діяльності повинне піклуватися про збереження і захист навколишнього середовища. Таке зобов'язання підприємства зумовлено правовими актами, насамперед "Законом про підприємство" і "Законом про захист навколишнього природного середовища", так само як й іншими правовими документами, що приймаються на основі цих законів чи в рамках правових актів, що з юридичної сторони регулюють відносини в інших областях громадського життя й у яких обов'язково повинно бути відведене місце статтям, що відносяться до захисту навколишнього середовища.

В якості суб'єкта екологічної політики підприємство зобов'язане на фазі розробки концепції виробничих програм, тобто проектування техніко-технологічного процесу, врахувати необхідність того, щоб його реалізація не привела до збитку чи знищення навколишнього середовища. По суті справи правові акти регулюють обов'язки підприємства з погляду захисту навколишнього середовища як у використанні природних ресурсів, так і в знищенні небезпечних і шкідливих матеріалів, що є наслідком виробничого процесу. З цією метою правові акти встановлюють обов'язок підприємства. З самого початку будівництва виробничих потужностей чи реалізації кожної виробничої програми, аналізувати те, як ці програми впливали на оточуюче людину середовище і які є шляхи усунення можливих наслідків.

Для оптимізації умов життя та навколишнього середовища, в умовах постіндустріального суспільства, важливим є інноваційна діяльність, що пом'якшує шкідливі умови існування сучасної людини. Інноваційна діяльність стає вимушено першочерговим завданням для

кожного виробника зокрема і кожної країни в цілому. В розвинутих країнах близько 85 % ВВП формується за рахунок використання наукових досягнень.

В Україні, для якої розв'язання проблеми модернізації національної економіки стало одним із головних завдань забезпечення національної безпеки, розробка теорії та практики інноваційної діяльності, а також визначення механізмів її фінансового забезпечення набувають особливої актуальності.

У вітчизняній науковій літературі поняття "інновація" з'явилося відносно недавно. У загальних рисах цей термін означає процес впровадження науково-технічних знань у виробництво. На сьогодні він широко використовується як самостійно, так і для визначення інших споріднених понять: "інноваційна діяльність", "інноваційний процес" і т. ін.

Інноваційний розвиток – це такий стан суспільного відтворення, у якому зростання обсягів виробленої продукції та підвищення її конкурентоспроможності досягається не шляхом збільшення витрат ресурсів, а переважно за рахунок активного використання нових знань та їх матеріалізованих результатів. Він полягає у безперервному оновленні спектра товарів та послуг, що пропонуються на ринку, а також технологій їх виробництва. Інноваційний розвиток забезпечує постійне зменшення енерго- та ресурсоемності одиниці продукції, а також збільшення продуктивності праці.

Вперше більш-менш чітко визначення поняття інновації було введено в науковий обіг відомим австрійським науковцем Й. Шумпетером (1883–1950 рр.) у праці "Теорія економічного розвитку" (1912 р.) [13]. Більш ґрунтовне тлумачення його змісту можна знайти у фундаментальному дослідженні "Капіталізм, соціалізм і демократія" (1942 р.) [12]. У названих працях австрійський учений розглядає інновацію як сукупність дій, спрямованих на:

- 1) впровадження товару, з яким споживачі ще не знайомі, або нового різновиду якогось товару;
- 2) впровадження методу виробництва, який ще не випробуваний у відповідній галузі;
- 3) відкриття нового ринку, тобто ринку, на якому та чи інша галузь національного виробництва не була наявною, незалежно від того, існував до цього цей ринок чи ні;
- 4) оволодіння новим джерелом сировини або напівфабрикатів, незалежно від того, існувало вже це джерело чи ж тільки було створене;
- 5) проведення нової організації якої-небудь промисловості, наприклад, завоювання позиції монополіста або її втрати.

З часом назване поняття набуло більш широкого змісту. Якщо раніше воно застосовувалося переважно в галузі технології виробництва, то зараз використовується для означення нових форм торгової політики, управління кадрами, використання функціональних структур тощо.

Ще на початку XX століття провідні західні вчені наголошували на здатності інноваційної діяльності активно впливати не тільки на економічні, але й на суспільні відносини в цілому. А в епоху наукоємної економіки, яка почалася у 90-і роки минулого століття, інноваційне забезпечення стало головним фактором розвитку економіки. Сьогодні інновації починають відігравати таку саму роль, як і свого часу природні ресурси, капітал та робоча сила. Процес нововведень починає охоплювати практично всі сторони суспільного буття економічно розвинутих держав, створюючи умови для формування так званих інноваційних суспільств. Однак ефективність інноваційної діяльності у сфері економіки суттєво зале-

жить від здатності промисловості своєчасно реагувати на технологічні нововведення [12, с. 35].

За передбаченням Й. Шумпетера, інноваційна діяльність у майбутньому породжуватиме ефект експансії у сфері виробництва. Її головною ознакою буде розгортання навколо нововведень низки нових виробництв, спрямованих на вдосконалення їх споживчих якостей. В умовах інноваційного розвитку конкуренція в її класичній формі стане неможливою. Вона втрачатиме своє значення і вже не слугуватиме моделлю максимальної ефективності [11, с. 203].

Головним суб'єктом інноваційної діяльності Й. Шумпетер вважав так званого підприємця-новатора – непересічну особистість, якій притаманні такі характерні риси, як ініціативність, хист до передбачення, готовність до ризику, здатність до нововведень, вміння переконувати та вести за собою людей тощо. На думку вченого, цей тип підприємця прагнучиме до отримання надприбутків, переважно за рахунок монопольних переваг. На відміну від інших, він досягатиме поставленої мети не шляхом зменшення витрат на виробництво продукції, а руйнуючи засади, на яких ґрунтується діяльність його конкурентів. А це зрештою створить передумови для їх повного усунення з ринку.

Продовжуючи дослідження впливу інноваційної діяльності на розвиток суспільства, американський економіст та соціолог Т. Веблен (1857 – 1929 рр.) дійшов висновку, що розвиток науково-технічного прогресу неминує зумовити реформування провідних суспільних інститутів, зокрема, виникнення особливого управлінського класу з-поміж науково-технічної інтелігенції, представники якої у майбутньому будуть здатні забезпечувати раціональний розподіл національного продукту та ефективне функціонування економіки.

За оцінками Веблена, перехід влади від бізнесу до науково-технічної інтелігенції може здійснитися тільки за активної участі держави. З цього виходить, що державний вплив на інноваційні процеси з часом має посилюватися. Держава зобов'язана створити сприятливе економічне середовище, взяти на себе всі інвестиційні витрати на інновації, спрямувати розвиток бізнесу в необхідне русло, брати активну участь у формуванні технічної структури суспільства (освіта, підтримка нових технологій тощо). Американський учений вважав, що у міру інноваційного розвитку суспільства роль традиційного бізнесу буде суттєво обмежуватися. У цьому його думка повністю збігалася з оцінками Й. Шумпетера.

Здатність інноваційної діяльності впливати на суспільний розвиток привертає увагу не тільки дослідників, а й світову громадськість. Уже зараз поширюється думка про те, що технологічна перебудова – це насамперед соціальна революція, яка змінює структуру та відносини у суспільстві, прокладає шлях до розвитку нової, тобто інноваційної, економіки. Починає формуватися так зване інноваційне суспільство.

Під впливом інноваційного процесу починає змінюватися структура економіки. Поступово відмирають застарілі енергоємні виробництва і виникають нові – ресурсощадні. Змінюється економічна організація суспільства: з'являються нові елементи в спектрі господарських структур, змінюються зв'язки між ними, відбуваються зрушення в структурі власності, розвиваються нові технології управління. Змінюється також державне управління економікою, розвивається політична культура, динамічно змінюються правові, етичні, естетичні й моральні норми. Підвищується рівень освіти й охорони здоров'я. Цього вже достатньо, щоб зробити висновок про те, що процес поширення інновацій пов'язує різні соціальні й економічні суб'єкти в

єдине ціле. Саме такої думки дотримується ряд дослідників в галузі інноваційної діяльності.

Згідно з теорією інноваційного розвитку, основою суспільного прогресу є процес створення та освоєння виробничою сферою нової техніки і технології. Він складається з декількох стадій. В головних рисах процес нововведень починається з фундаментальних досліджень, які спрямовані на одержання нових наукових знань. Тут ставиться за мету отримання на основі цих знань наукових результатів, які в майбутньому можуть бути використані в дослідно-конструкторських роботах. Далі йде освоєння дослідного та налагодження промислового виробництва, а саме проведення випробувань, удосконалення продукції, а також технічне й технологічне переоснащення виробництва. І нарешті вирішувється стратегія і тактика реалізації інноваційної продукції.

В пострадянських країнах політична трансформація не переросла в модернізацію існуючого політичного устрою, все ще зберігаються деякі ознаки радянського принципу регуляції політичного і економічного життя суспільства: олігархічний характер влади, тотальна "тінізація" політичного процесу, формування "аморальної більшості", поширення корупції.

Соціоісторичний, соціокультурний аналіз дозволяє віднести пострадянські країни до так званих суспільств "дефектної демократії" з домінуванням неформальних інститутів над формальними, що виявляється в слабкості державної влади, неефективності державного управління, зордковому стані громадянського суспільства.

Оскільки історична ситуація постійно змінюється, виникають нові або радикально змінюються існуючі соціальні групи та соціальні інститути. Зміцнення держави можливе також як процес невпинної її трансформації, а якщо врахувати активну і свідому участь громадян у цьому процесі, то слід говорити саме про державотворення як спосіб утвердження сучасної державності. Окремим випадком цього загального правила є сучасне українське державотворення, адже зі зміною статусу української протодержави у дійсно незалежну державу у 1991 році більшість соціальних інститутів залишилась успадкованими від попереднього радянського суспільства і завдання, що постало перед новою українською владою, полягало у визначенні шляхів оптимальної трансформації або модернізації наявної соціальної структури у відповідності до нових історичних завдань і об'єктів. При чому тут категорія "соціальна структура суспільства" використовується в широкому розумінні як суспільство в структурному зрізі.

Прикладом успішної модернізації економіки та виробництва на основі досягнень науки і технологій для нашої країни може стати Ірландія. Вона демонструє стабільно високі темпи економічного зростання – у середньому понад 5 % за останні 20 років. Головною складовою державної інноваційної політики Ірландії є курс на істотне зміцнення національної науково-дослідної системи. Як наслідок, витрати на науково-дослідні роботи в Ірландії практично досягли середніх значень по ЄС і становлять майже 2 % ВВП країни. Водночас спостерігається швидке, більш як у 2,5 рази, зростання витрат на дослідження і розробки в промисловості [2, с. 74].

Висновки: отже, ще на початку XX століття провідні західні вчені наголошували на здатності інноваційної діяльності активно впливати не тільки на економічні, але й на суспільні відносини в цілому. Інноваційний розвиток полягає у безперервному оновленні спектра товарів та послуг, що пропонуються на ринку, а також технологій їх виробництва. Інноваційний розвиток забезпечує постійне зменшення енерго та ресурсоемності

єдиніці продукції, а також збільшення продуктивності праці. А в епоху наукоємної економіки, яка почалася у 90-і роки минулого століття, інноваційне забезпечення стало головним фактором розвитку економіки. Сьогодні інновації починають відігравати таку саму роль, як і свого часу природні ресурси, капітал та робоча сила. Для оптимізації умов життя та навколишнього середовища, в умовах постіндустріального суспільства, інноваційна діяльність пом'якшує шкідливі умови існування сучасної людини. Інноваційна діяльність стає вимушено першочерговим завданням для кожного виробника зокрема і кожної країни, що активно впливає не тільки на економічні, але й на суспільно-політичні відносини в цілому.

Список використаних джерел:

1. Закон України про основи національної безпеки України (зі змінами та доповненнями 18.05.2013) від 19 червня 2003 року. 2. Журавський В. С., Згуровський М. З. Болонський процес: головні принципи входження в європейський простір вищої освіти. – Київ: Політехніка, 2003. – 200 с. 3. Косенко Д. В. Концепція раціональності як платформа для суспільно-політичних інновацій / Д. В. Косенко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія,

2014. Вип. 3 (117). – С. 33–35. 4. Косенко Д. В. Рационализация политической власти демократических обществ в теории коммуникативного действия Юргена Хабермаса / Д. В. Косенко // Вестник Российского университета дружбы народов: Серия политология – М.: ИПК РУДН, 2013. Вип. 4. – С. 98–106. 5. Косенко Д. В. Рационализация политической власти как платформа для общественных инноваций в постнациональном государстве / Д. В. Косенко // Молодой ученый. Ежемесячный научный журнал. – Казань: ООО "Издательский дом Молодой ученый", 2014. №12 (71). – С. 336–339. 6. Мала енциклопедія міжнародної безпеки / [за заг. ред. Ю. Л. Бошицького, О. В. Потехіна]. – К.: Вид-во Європейського університету, 2012. – 368 с. 7. Программа действий: повестка дня на 21 век и другие документы конференция в Рио-де-Жанейро в популярном изложении. – Женева: Центр "За наше общее будущее", 1993. – 70 с. 8. Статистичний щорічник України за 2014 рік. – К.: Держкомстат, 2014. – 650 с. 9. Харди П. Нужен прорыв в экологическом сотрудничестве // Международная жизнь. – 1990. – С. 118–125. 10. Хилько М. І. Екологізація політики / М. І. Хилько // Монографія. – К.: ВАДЕКС, 2014. – 244с. 11. Шульц С. Л. Інновації як фактор циклічної динаміки соціально-економічної системи міста // Соц.-економіч. Дослідження в перехідний період. – Львів, 2000. – Вип. 16. – С. 203–212. 12. Шумпетер І. Капіталізм, соціалізм і демократія / Пер. с англ. – М.: Економіка, 1995. – 419 с. 13. Шумпетер І. Теорія економічного розвитку: дослідження підприємницької прибутливості, капітала, кредиту і циклу кон'юнктури. – М.: Прогрес, 1982. – 455 с.

Надійшла до редколегії 20.11.2014

А. В. Якибчук

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В КОНТЕКСТЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

Определены некоторые особенности государственной политики в сфере экологической безопасности в контексте общественной модернизации. Выяснено, что важным фактором общественной модернизации является инновационная деятельность, прежде всего, в производстве, что смягчает вредные условия существования современного человека. Указано, что инновационная деятельность активно влияет не только на экономические, но и на общественно-политические отношения в целом.

Ключевые слова: экологическая политика; экологическая безопасность; экологическая политика государства; общественная модернизация; инновационная политика.

O. Yakibchuk

THE STATE POLICY OF ENVIRONMENTAL SAFETY IN THE CONTEXT OF SOCIAL MODERNIZATION

This article shows some of the features of the state policy in the sphere of environmental safety in the context of social modernization. Also in this article was found that an important factor in social modernization is innovative activity, primarily in the production, which mitigates adverse conditions for the existence of modern man. In the article was indicated that innovation actively affects not only the economic but also on social and political relations in general.

Key words: environmental policy; environmental safety; environmental policy; social modernization; innovation policy.

ВИМОГИ ДО ПІДГОТОВКИ МАТЕРІАЛІВ ДО ПУБЛІКАЦІЇ:

Вітчизняним авторам матеріали подавати українською мовою (у форматі rtf, шрифт – Arial, кегль – 10, інтервал – 1, обсяг до 0,5 д.а. (20 тис. знаків з пробілами). Для зарубіжних авторів допускається подача матеріалів російською або англійською мовами (у тому ж форматі).

Прізвище, ім'я, по-батькові (авторів вказується повністю), науковий ступінь, вчене звання, місце роботи і посаду друкувати праворуч зверху сторінки, УДК (обов'язкова інформація) – зліва.

Назву статті друкувати великими літерами посередині сторінки після даних про автора (авторів) перед основним текстом.

Статті подавати оформленими відповідно до вимог ВАК України до фахових наукових видань з обов'язковими посиланням на використані літературні джерела (після основного тексту), з анотаціями на українській, російській та англійській мовах, обсяг статей у межах 6–12 стор., ф. А4.

При написанні статей слід чітко дотримуватися такої структури та послідовності викладу матеріалу:

1) постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями;

2) аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблем;

3) формування мети (постановка завдання);

4) виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отриманням наукових результатів дослідження;

5) висновки;

6) список використаних джерел інформації (оформлений відповідно до вимог ВАК України до дисертаційних досліджень) Посилання у квадратних дужках, де перше число вказує на номер в алфавітному списку використаної літератури; друге число – сторінку в джерелі. Приклад: [5, с. 34], або для іншомовних – [5, p. 34] чи [5, S. 34].

Редколегія за погодженням з автором (авторами) може скорочувати та редагувати матеріали; відповідальність за зміст та науковий рівень статей несуть автори.

Матеріали надаються до Київського національного університету імені Тараса Шевченка за адресою: м. Київ, вул. Володимирська, 60, кафедра державного управління ауд. 317; e-mail: public_administration@ukr.net, тел. 239-31-23.

Наукове видання



ВІСНИК

КИЇВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Випуск 2(2)

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. Рукописи та дискети не повертаються.



Формат 60x84^{1/8}. Ум. друк. арк. 11,97. Наклад 300. Зам. № 214–7239.
Вид. № Фл60. Гарнітура Arial. Папір офсетний. Друк офсетний.
Підписано до друку 22.12.14

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