

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. Соловійов, д-р наук з держ. управління, доц. (відп. секретар.) (КНУ імені Тараса Шевченка); Л. В. Губерський, акад. НАН України, д-р філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); В. В. Миронов, чл.-кор. РАН, д-р філос. наук, проф. (Московський державний університет імені М. В. Ломоносова); А. Ю. Шутов, д-р іст. наук, проф. (Московський державний університет імені М. В. Ломоносова); С. І. Дудник, д-р філос. наук, проф. (Санкт-Петербурзький державний університет); С. Г. Єремєєв, д-р екон. наук, проф. (Санкт-Петербурзький державний університет); Ю. В. Ковбасюк, д-р наук з держ. управління, проф. (Національна академія державного управління при Президентові України); К. О. Ващенко, д-р політ. наук, с. н. с. (Національне агентство України з питань державної служби); А. П. Рачинський, д-р наук з держ. управління, проф. (Національна академія державного управління при Президентові України); Т. В. Мотренко, д-р філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); В. В. Толкованов, д-р наук з держ. управління, доц. (Національна академія державного управління при Президентові України); В. А. Бугров, канд. філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); І. С. Добронравова, д-р філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); М. І. Обушний, д-р політ. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); В. І. Панченко, д-р філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); А. О. Приятельчук, канд. філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); С. В. Руденко, д-р філос. наук, доц. (КНУ імені Тараса Шевченка); М. Ю. Русин, канд. філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); Є. А. Харьковщенко, д-р філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); В. Ф. Цвих, д-р політ. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); Л. О. Шашкова, д-р філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); П. П. Шляхтун, д-р філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); О. М. Кондрашов, д-р наук з держ. управління, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); Н. В. Лікарчук, д-р політ. наук, доц. (КНУ імені Тараса Шевченка); А. П. Савков, д-р наук з держ. управління (КНУ імені Тараса Шевченка); О.О. Шевченко, д-р наук з держ. управління (директор Департаменту агропромислового розвитку КОДА); М. А. Шульга, д-р політ. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка)
Адреса редколегії	01601, Київ, вул. Володимирська, 60, філософський факультет (38044) 239 32 81
Затверджено	Вченою радою філософського факультету 28 травня 2015 року (протокол № 6)
Атестовано	Міністерством освіти і науки України. Наказ МОН України № 793 від 04.07.2014 р.
Зареєстровано	Міністерством юстиції України. Свідоцтво про державну реєстрацію КВ №20610-10410Р від 24.02.2014
Засновник та видавець	Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет" Свідоцтво внесено до Державного реєстру ДК № 1103 від 31.10.02
Адреса видавця	01601, Київ-601, 6-р Т.Шевченка, 14, кімн. 43 ☎ (38044) 239 3172, 239 3222; факс 239 3128

Внесено до Російського індексу наукового цитування
(ліцензійний договір № 121-03/2015 від 03 березня 2015 року)

© Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2015

ЗМІСТ

Газімов Ровзат Афат огли	
Електронний уряд як дійовий механізм взаємодії і форма співпраці держави та громадян в інформаційному суспільстві.....	5
Гончар В.М.	
Добровільне об'єднання територіальних громад	8
Дубінська В.О.	
Вплив традицій та новачій політичного лідерства на державне управління.....	11
Заболотна С.Г.	
Мінімальна заробітна плата як фінансовий механізм регулювання системи оплати праці державних службовців, її вплив на рівень життя та визначення межі бідності	15
Камок Т.В.	
Квадрант-аналіз як інструмент моніторингу ефективності навчального процесу у вищих навчальних закладах України.....	18
Лікарчук Н.В.	
Національні інтереси та національні пріоритети як складові національної безпеки держави	21
Лужикова Є.В.	
ООН і держави – учасники: взаємодія в сфері реалізації універсальних міжнародних виборчих стандартів.....	24
Мамчур Г.В.	
Особливості державного управління та організаційно-правових засад державної служби за правління гетьмана Павла Скоропадського	30
Пилипенко В.П.	
Державне управління інноваційним розвитком в трансформаційний період	33
Самофалова О.Ю.	
Оптимізація структури органів влади як механізм державної правозахисної політики	36
Собольова К.Ю.	
Трансформація системи державного управління в умовах децентралізації владних повноважень: очікування та реалії.....	40
Таньчук О.А.	
Сутність публічного управління	42
Твердохліб О.С.	
Організація доступу громадян до інформації в США	47
Ткаченко О.В.	
Адміністративна відповідальність в системі державного управління: ознаки та принципи.....	50
Черняхівська В.В.	
Роль гендерних стереотипів в процесі формуванні кар'єри жінки	53
Штирліна А.А.	
Особливість ефективності надання державних послуг.....	56
НАУКОВІ ПОВІДОМЛЕННЯ	
Чаркіна А.О.	
Основні засади визначення місця і правового регулювання діяльності державного службовця в Україні	60

СОДЕРЖАНИЕ

Гасимов Ровзат Афат оглы Электронное правительство как действенный механизм взаимодействия и форма сотрудничества государства и граждан в информационном обществе	5
Гончар В.Н. Добровольное объединении территориальных громад	8
Дубинская В.О. Влияние традиций и новаций политического лидерства на государственное управление	11
Заболотная С.Г. Минимальная заработная плата как финансовый механизм регулирования системы оплаты труда государственных служащих, ее влияние на уровень жизни и определение порога бедности	15
Камок Т.В. Квадрант-анализ как инструмент мониторинга эффективности учебного процесса в высших учебных заведениях Украины	18
Ликарчук Н.В. Национальные интересы и национальные приоритеты как составные национальной безопасности государства	21
Лужикова Е.А. ООН и государства – участники: взаимодействие в сфере реализации универсальных международных избирательных стандартов	24
Мамчур А.В. Особенности государственного управления и организационно-правовых основ государственной службы при правлении гетмана Павла Скоропадского	30
Пилипенко В.П. Государственное управление инновационным развитием в трансформационный период	33
Самофалова О.Ю. Оптимизация структуры органов власти как механизм государственной правозащитной политики	36
Соболева Е.Ю. Трансформация системы государственного управления в условиях децентрализации властных полномочий: ожидания и реалии	40
Таньчук О.А. Сущность публичного управления	42
Твердохлиб А.С. Организация доступа граждан к информации в США	47
Ткаченко Е.В. Административная ответственность в системе государственного управления: признаки и принципы	50
Черняховская В.В. Роль гендерных стереотипов в процессе формирования карьеры женщины	53
Штырлина А.А. Особенность эффективности предоставления государственных услуг	56
НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ	
Чаркина А.О. Основные принципы определения места и правового регулирования деятельности государственных служащих в Украине	60

CONTENTS

Gasimov Rovzat A.

E-government as the Efficient Mechanism of Interaction and the Form of the Collaboration of Government and Citizens in the Information Society	5
--	---

Honchar V.

Voluntary Territorial Communities Association	8
---	---

Zabolotna. S.

The Minimum Wage as a Financial Mechanism of Regulation at System of Civil Service Pay and its Impact on Living Standards and the Definition of the Poverty Line	11
--	----

Dubinska V.

Influence of Tradition and Innovation of Political Leadership on the Government	15
---	----

Kamok T.

Quadrant-analysis as Part of Monitoring the Educational Process in Higher Educational Institutions of Ukraine	18
---	----

Likarchuk N.

National Interests and National Priorities as Components of National Security	21
---	----

Luzhikova E.

The UN and the State – Participants: Cooperation in the Realization of Universal International Election Standards	24
---	----

Mamchur A.

Features of State Governance and Institutional Legal Principles of the State Service During the Ruling of Hetman Pavlo Skoropadsky	30
--	----

Samofalova O.

Optimisation of the Government as a Mechanism for Advocacy State Policy	33
---	----

Pylypenko V.

State Management of Innovative Development in the Transformation Period	36
---	----

Sobolieva K.

Transformation of the Public Administration System in Conditions of the Decentralization of Powers Distribution: Expectations and Realities	40
---	----

Tanchuk O.

The Essence of Public Administration	42
--	----

Tverdokhlib O.

Organization of the Access to Information for Citizens in the USA	47
---	----

Tkachenko O.

Administrative Liability in Public Administration: Signs and Principles	50
---	----

Chernyakhivska V.

The Role of Gender Stereotypes in the Process of Career Women	53
---	----

Shtyrlina A.

Peculiarity of Effectiveness Assignment Public Services	56
---	----

SCIENTIFIC REPORTS

Charkina A.

Basic Principles of the Definition of Place and of the Legal Regulation of Public Servant in Ukraine	60
--	----

**ЕЛЕКТРОННИЙ УРЯД ЯК ДІЙОВИЙ МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ
І ФОРМА СПІВПРАЦІ ДЕРЖАВИ
ТА ГРОМАДЯН В ІНФОРМАЦІЙНОМУ СУСПІЛЬСТВІ**

Проаналізовано різні наукові підходи до визначення сутності співпраці державного та громадського секторів в електронному урядуванні. Електронний уряд розглянуто як механізм державного управління. Досліджено питання залучення громадськості до участі в електронному урядуванні.

Ключові слова: електронний уряд, інформаційне суспільство, механізм взаємодії, механізм державного управління.

У сучасній науці поняття "інформаційне суспільство" розвивається як концепція нового соціального ладу, головною цінністю якого є інформація. З одного боку, згідно з Є. Масуде, інформаційне суспільство надає свободу рішень та рівність можливостей, забезпечує синергетичний взаємозв'язок у суспільстві [5]. Таке суспільство є відкритим і слугує провідником для забезпечення демократії, максимальної реалізації громадянських прав і свобод кожного громадянина відповідно до ступеня активності його соціальної позиції. Більше того, таке суспільство мотивує політичну активність громадянина, бо останній може побачити, що його думка почута державою і звертатися до неї він може безпосередньо. Водночас інформація стає основним продуктом виробництва, і відповідно, потужним владним ресурсом, концентрація якого в одному джерелі потенційно може призвести, на думку Дж. Небінгера, Дж. Нізбета, Т. Стоун'єра, до виникнення нового варіанта тоталітарної держави [5].

Виходячи з цього виникають нові вимоги до влади і до держави, перша з яких прозорість та відкритість влади на всіх рівнях її ієрархічної структури, що запобігатиме концентрації влади й корупції. Паралельно з формуванням інформаційного суспільства відбувається становлення поняття "інформаційної демократії" як політичної категорії [11], набуває важливості електронний уряд як дійовий механізм взаємодії і форма співпраці держави й громадян.

Особливо важливою стає ланка електронного уряду G2C ("держава – громадянин"), в якій і здійснюється безпосередня взаємодія влади та громадськості. Ця ланка є, власне, остоном електронного урядування, бо воно спрямоване на громадян як на єдине джерело влади [1], і його ефективність цілком залежить від їх участі в процесі урядування, від здатності влади організувати діалог з громадянами, забезпечити зворотний зв'язок. Аналіз досліджень у галузі взаємодії громадян і держави в електронному уряді свідчить, що ці питання розглядаються найчастіше в контексті ефективного надання послуг державними органами громадян та бізнес-структурами [3; 6; 9; 14] і забезпечення прозорості роботи державних структур [7; 12; 15]. Але залишаються малодослідженими питання залучення громадськості до участі в електронному урядуванні для організації громадського контролю за здійсненням державою своїх функцій. У таких умовах залишається малодослідженою співпраця громадян і держави в електронному уряді у зв'язку з тим, що більшість учених досліджують сектор G2C електронного уряду лише в одному напрямі – дії держави, спрямовані на полегшення процедури звернення громадян в органи державної влади (принцип "єдиного вікна", режим праці 24*7), не враховуючи зворотний зв'язок від громадян, безпосередньо для яких це здійснюється. Метою статті є дослідження електронного уряду як механізму взаємодії держави і громадян в Україні. Розглядаючи взаємодію держави і громадян в

електронному уряді, слід відзначити її багатоаспектність. Електронний уряд, у першу чергу, переслідує мету мотивації, актуалізації та спрощення цієї взаємодії.

Науковці описують електронний уряд як спосіб, форму, концепцію, систему та механізм співпраці державного та громадського секторів. На думку О. Голобуцького й О. Шевчука, електронний уряд – це концепція здійснення державного управління, притаманна інформаційному суспільству, що ґрунтується на можливостях інформаційно-телекомунікаційних технологій та цінностях відкритого громадянського суспільства, характеризується спрямованістю електронний уряд є елементом масштабного інформаційного пере-творення суспільства.

Зміна нормативно-правової бази, освітніх акцентів, принципів формування і витрачання бюджету, екологічних орієнтирів, перерозподіл зон пріоритетної компетенції державних і громадських структур, перенесення наголосів в економіці, оновлення і розширення ціннісних парадигм суспільства – усе це разом з багатьма іншими компонентами повноцінної життєдіяльності суспільства є підґрунтям для реінжинірингу державного управління, для створення і функціонування електронного уряду [7]. Також зазначені науковці розглядають е-уряд як засіб взаємодії громадян та держави через прямий доступ населення й підприємств до інформації, до систем послуг адміністративних органів країни, регіону, міста, району, до демократичних інститутів суспільства [6]. Так, В. Дрожжіннов, О. Штрік вважають, що сектори електронного урядування охоплюють сферу відносин держави з громадянами та бізнес-структурами, і являє собою систему і порядок функціонування цих відносин [9], тобто розглядають як механізм взаємодії держави і громадян.

А. В. Лисицький пропонує керуватися наступним визначенням: "електронний уряд це система співпраці уряду і громадян (бізнесу, громадських організацій), яка базується на використанні інформаційно-комунікаційних технологій, це інформаційний простір, в якому взаємодія уряду та громадян (бізнесу, громадських організацій) організовується на основі синтезу: • інформаційно-комунікаційних технологій; • нормативно-правової бази (прийняття рішень); • інформаційно-ресурсної бази" [13]. Британська "Біла Книга з модернізації уряду" розглядає це питання з точки зору форми: структура і склад послуг, необхідних для рядових користувачів і неурядових організацій, розширення спектра послуг, що надаються, й одночасне забезпечення повного охоплення громадян державними послугами, поліпшення використання інформації [16].

Наразі М. Демкова та І. Коліушко також схилиються до розгляду електронного уряду як форми спілкування з державою і спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних служб у режимі реального часу та робить максимально простим і доступним

щоденне спілкування громадянина з офіційними установами. Вважають, що така форма спілкування з державою приведе не тільки до більш ефективного й менш витратного адміністрування, а й до кардинальних змін взаємовідносин між громадянами й органами державної влади та місцевого самоврядування [12].

Сьогодні не має однозначного визначення "електронного уряду" саме тому, що кожен науковець вбачає особливості й акцентує увагу на різних аспектах і контекстах функціонування. Адже концепція – це певний спосіб поняття, трактовки явища, основна точка зору та конструктивний принцип діяльності, механізм – внутрішній устрій, система функціонування чогось, форма – зовнішній вираз певного змісту, встановлений зразок, спосіб – дія або система дій, що використовуються для здійснення певної діяльності, система – сукупність взаємопов'язаних елементів, що створюють цілісність [4].

Виходячи із сутності та функцій електронного уряду, необхідно дати міждисциплінарне визначення у контексті державного управління через призму того, що електронний уряд – це механізм державного управління. Для дійової та результативної співпраці різних секторів суспільства розглядатимемо систему "G2C" електронного уряду як механізм державного управління, а саме як практичні заходи, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство [8]. Як механізм державного управління він виконує роль механізму суспільного самоуправління, що припускає інтерактивність і безперервність взаємодії громадян і держави, наявність громадського контролю за діяльністю органів державної влади.

Для успішної діяльності системи і підвищення її ефективності потрібне оперативне коригування її роботи, необхідні алгоритми швидкого реагування влади та своєчасного внесення змін до системи, до політики, що проводиться, тим більш, що сучасні засоби зв'язку та комунікацій надають цю можливість. У зв'язку з цим дуже гостро постає питання залучення громадськості до участі в електронному урядуванні. Оскільки без виявлення та подолання труднощів, що виникають при взаємодії держави та громадян, організації зворотного зв'язку в секторі "держава – громадянин" електронного уряду неможливо розмовляти не тільки про дієвість, а й працездатність сектора взагалі.

У цьому напрямі основна проблема електронного уряду – відсутність можливості охопити й активізувати населення, особливо на регіональному рівні (села, райони), яка виникла внаслідок економічних та інформаційно-технічних обмежень: • цифрової нерівності населення; • обмеженого доступу до Інтернету; • недостатньої автоматизації; і соціально-психологічних факторів: • відчуження від влади і недовіра до неї; • звичка до особистої взаємодії, що особливо важлива для громадян похилого віку, які становлять значну частку користувачів соціальних державних послуг. Подолання цих перешкод передбачає одночасний та гармонійний розвиток різних сфер державного управління. Державою здійснюється вплив, згідно з його характером виокремлюють такі механізми, як політичні, економічні, соціальні, організаційні, правові [8].

Так, для подолання питання цифрової нерівності потрібні розвиток телекомунікацій, економічна стабільність у країні, щоб комп'ютер та телекомунікації були доступні в матеріальному плані кожному громадянину. Сфера управління освітою може забезпечити комп'ютерну грамотність населення відповідною шкільною освітою та прийняттям концепції "освіти протягом життя". У правовому аспекті Закон України "Про національну програму інформатизації" [2] має не тільки декларуватися, а й ви-

конуватися, також повинна розроблятися дійова регуляторна нормативно-правова база. Концепція електронного урядування складається з двох взаємозалежних (і одночасно самостійних) проектів (підконцепцій). Це внутрішня урядова інформаційна інфраструктура, аналог корпоративної мережі та зовнішня інформаційна інфраструктура, що взаємодіє з громадянами й організаціями [12]. Перша має контролюватися громадськістю, що зробить прозорим функціонування органів державної влади, а другу потрібно робити відкритою та доступною як можна більшому колу громадян.

Можна виділити два основних напрями роботи сектора "G2C":

- орієнтація на громадянина як на споживача державних послуг;

- забезпечення прозорості надання цих послуг.

Діяльність, спрямована на реалізацію цих напрямів, здійснюється, на таких рівнях:

- інформування громадськості про діяльність органів державної влади;

- надання он-лайн-послуг, консультацій;

- залучення громадян до прийняття рішень органами державної влади;

- громадський контроль за діяльністю органів державної влади.

Деякі дослідники ініціатив у галузі електронного уряду вважають, що надання державних послуг може стати зручніше, надійніше і дешевше. Наприклад, "Гартер груп" розуміє під електронним урядом безперервну оптимізацію процесу надання послуг, політичної участі громадян і управління шляхом зміни внутрішніх і зовнішніх відносин за допомогою технічних засобів, Інтернету і сучасних ЗМІ [10].

Орієнтація на громадян передбачає доведення до громадськості об'єктивної і достовірної інформації про діяльність органів державної влади і вимагає спрощення процедури надання послуг. Взаємодія громадян з державою здійснюється не як з єдиним об'єктом, а як з великою кількістю структур.

Важливим кроком для вирішення цієї проблеми більшість дослідників вважають перехід до методу "єдиного вікна", коли громадянин звертається в державні органи. А весь подальший взаємообмін документами й обмін інформацією відбувається всередині без його участі – й у фіксований термін. Деякі прихильники електронного уряду висловлюють думку про те, що однієї із цілей його здійснення повинне бути створення сайту як "єдиного центра для здійснення всіх покупок", де громадяни можуть виконувати цілий ряд завдань, особливо ті, що припускають звернення до ряду установ, коли від громадянина не потрібно встановлювати контакти з кожною установою окремо [10].

Водночас має проводитися робота із вдосконалення послуг, що надаються, та виявлення послуг, в яких є реальна потреба громадян та бізнес-структур. Це зручне нововведення, бо дуже часто пересічний громадянин не розуміє в який державний орган і до кого потрібно звертатися і навіть які послуги взагалі надаються державою. У ході такої роботи виявляються елементи, структури, що дублюють окремі функції один одного, помилки в організації праці і надання послуг.

Виникає необхідність удосконалення системи державного управління, оптимізації її структури. На думку С.Чукот, електронний уряд – це передусім модернізація самого процесу державного управління згідно з новими умовами суспільного розвитку [15]. Чітка, розумна схема роботи надає можливість спостереження за процесом управління і спрощує контроль за ним як з боку самої держави, так і з боку громадян, сприяє взаємодії

та постійному діалогу держави з громадянами й громадськими інститутами, в тому числі залученню громадян до прийняття рішень органами влади, тобто залучення до політичного процесу.

Сучасний технологічний розвиток дозволив удосконалити політичний процес, політичну систему, прийняття політичних рішень, роблячи сучасні демократичні режими більш доступними для громадян, відкриваючи, у свою чергу, нові форми участі громадян у політиці. Участь громадян у процесі прийняття рішень органами державної влади в електронному врядуванні здійснюється шляхом:

- інформування державними органами громадськості про проблемні питання;
- участь в їх обговоренні;
- висловлення громадськістю рекомендацій та побажань стосовно рішення, що буде прийматися.

Така схема електронної демократії, на думку В.Ковалевського, за сутністю процесу прийняття рішень носить партисипаторний (демократія участі) та деліберативний (демократія обговорення) характер [11]. Партисипаторність зумовлена відкритістю державної інформації і можливістю використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій як інструменту для реалізації громадянами своєї політичної волі, що є основою прямої демократії. Другий аспект процесу ухвалення рішень стосується деліберативності – тобто процедури якнайширшого обговорення суспільно значущих питань.

У світлі сучасних фундаментальних розробок з цього приводу зазначимо, що це не стільки консенсусна теорія демократії, скільки в більш загальному плані теорія конструктивізації міжперсонального (людська комунікація) та трансперсонального (владна комунікація) діалогу на основі високого рівня інформованості суб'єктів щодо суспільно значущих питань та вироблення й імплементація найоптимальнішого на даний час політичного рішення [11]. Але з питанням залучення громадськості до прийняття державних рішень виникає ряд труднощів. По-перше, чинним законодавством не визначено чітко саме поняття "залучення громадян", і як наслідок, чітких механізмів його реалізації. По-друге, участь громадян у прийнятті політичних і державних рішень вимагає від них високого рівня знань, умінь аналітично мислити, впевнено орієнтуватися в законодавстві і законодавчому процесі.

Створення е-уряду у передових країнах проводиться під гаслом більшої відкритості й підзвітності урядів громадянам. Підзвітність забезпечується відкритою специфікацією комплексів показників роботи конкретних державних органів і створенням доступних населенню засобів моніторингу цих показників [9]. Логічно, що громадський контроль у такому випадку більш дійовий і дозволяє приймати рішення про успішність діяльності органу державної влади, спираючись на думку незалежних експертів і свою власну думку, а не на заяви держави. Необхідно пам'ятати, що контроль у сфері державного управління взагалі виправданий тільки тоді, коли процес державного управління у певній сфері чітко сплановано й відхилення від очікуваних результатів піддаються коригуванню [8].

Сутність контролю полягає в тому, щоб виявляти і запобігати помилкам у роботі органів державної влади завдяки чутливому зворотному зв'язку. Закон про громадський контроль у Україні ще не прийнятий, тобто країна ще тільки має будувати системи інструментів гро-

мадського контролю. Висновки. Розглядаючи взаємодію держави і громадян в електронному уряді, слід відзначити її багатоаспектність. Науковці описують електронний уряд як спосіб, форму, концепцію, систему та механізм співпраці державного та громадського секторів.

Як механізм державного управління електронний уряд виконує роль засобу суспільного самоуправління, що припускає інтерактивність і безперервність взаємодії громадян і держави, наявність громадського контролю за діяльністю органів державної влади. Взаємодія держави і громадян в електронному уряді спрямована на:

- інформування громадськості про діяльність органів державної влади;
- надання он-лайн-послуг, консультацій;
- залучення громадян до прийняття рішень органами державної влади;
- громадський контроль за діяльністю органів державної влади.

Гостро постають питання залучення громадськості до участі в електронному врядуванні, пов'язане з відсутністю можливості охопити і стимулювати населення, що виникло внаслідок економічних та інформаційно-технічних обмежень, соціально-психологічних факторів, відсутності дійової нормативно-правової бази. У перспективі доцільно дослідити особливості організації зворотного зв'язку в секторі "державна-громадянин" електронного уряду та виявити загальні труднощі, що виникають при взаємодії держави та громадян у процесі надання державних послуг та організації громадського контролю.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
2. Закон України про національну програму інформатизації // Відом. Верховної Ради України. 1998. – № 27-28. – С. 181.
3. Агамирзян І. Електронное правительство в контексте глобализации // Компьютерра. – 18 июня 2002. – № 23. – С.27-32. http://www.garweb.ru/conf/ms/20020626/smi/msg.asp-id_msg=41833.htm.
4. Большой энциклопедический словарь // <http://www.vedu.ru/BigEncDic>.
5. Всемирная энциклопедия: Философия / Главн. науч. ред. и сост. А.А.Грицанов. – М.: АСТ; Мн.: Харвест, Современный литератор, 2001. – 1312 с. – С. 427-428.
6. Голобуцкий О.П., Шевчук О.Б. Е-Ukraine. Інформаційне суспільство: бути чи не бути. – К.: ЗАТ "Атлант UMS", 2001. – 104 с.
7. Голобуцкий О.П., Шевчук О.Б. Електронний уряд. – К.: ЗАТ "Атлант UMS", 2002. – 174 с.
8. Державне управління: Словник-довідник / Уклад.: В.Д.Бакуменко (кер. творч. кол.), Д.О.Безносенко, І.М.Варзар, В.М.Князев, С.О.Кравченко, Л.Г.Штика; За заг. ред. В.М.Князева, В.Д.Бакуменка. К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
9. Дрожжинов В., Штрик А. Електронное правительство информационного общества // www.pcweek.ru/year2000/n15/cp1251/strategy/index.htm.
10. Зейферт, Джеффри В. Руководство по компьютеризации функций государственного управления: секторы, этапы, возможности и вызовы управления в режиме реального времени // <http://www.infousa.ru/information/r131057.htm>.
11. Ковалевський В. Інформаційна демократія як політична категорія: Наук. зап. // 36. – К.: ІПІЕНД, 2003. – Вип. 22. – С. 214-222. – (Сер. "Політологія і етнологія").
12. Коліушко І.Б., Демкова М.С. Електронне урядування – шлях до ефективності та прозорості державного управління // <http://www.isu.org.ua/uploads/publications/20.doc>.
13. Лисицький В.І. Електронний уряд України: з чого починати?
14. Що таке електронний уряд? // http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=10167501&cat_id=2251617.
15. Чукут С. Сутність електронного уряду та принципи його організації // Вісн. УАДУ. – 2003. – № 2. С. 429-433.
16. Modernizing Government. Presented to Parliament by the Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office by Command of Her Majesty. March 1999. The Stationery Office // <http://www.e-gorod.ru/eproject/whitepaper/4310.htm>.

Надійшла до редколегії 08.04.15

Гасимов Ровзат Афат оглы, асп.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО КАК ДЕЙСТВЕННЫЙ МЕХАНИЗМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И ФОРМА СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАН В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ

Проанализированы различные научные подходы к определению сути сотрудничества государственного и общественного секторов в электронном управлении. Электронное правительство рассмотрено как механизм государственного управления. Исследован вопрос привлечения общественности к участию в электронном управлении.

Ключевые слова: электронное правительство, информационное общество, механизм взаимодействия, механизм государственного управления.

Rovzat A. Gasimov, PhD student
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

E-GOVERNMENT AS THE EFFICIENT MECHANISM OF INTERACTION AND THE FORM OF THE COLLABORATION OF GOVERNMENT AND CITIZENS IN THE INFORMATION SOCIETY

Different scientific approaches to the determination of the essence of the collaboration of government and public sectors in e-government are analyzed. Electronic government is examined as the mechanism of public administration. A question of the citizens' participation in e-governance is investigated.

Keywords: e-government, information society, the mechanism of interaction, the mechanism of public administration.

УДК:35.088.6

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

ДОБРОВОЛЬНЕ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті описується механізм добровільного об'єднання територіальних громад України та зокрема об'єднання територіальних громад Яготинського та Переяслав-Хмельницького районів, визначення основних положень та принципів необхідних для запровадження добровільного об'єднання територіальних громад в Україні.

Автором аналізуються передумови, необхідні для запровадження зазначеного добровільного об'єднання.

Ключові слова: добровільне об'єднання територіальних громад, територія об'єднаної територіальної громади, концепція реформування місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, місцеві ради, адміністративно-територіальний устрій.

Постановка проблеми. Основна ідея – встановлення порядку об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надання державної підтримки об'єднанню територіальним громадам. За прогнозом реалізація порядку дасть змогу: сформувати спроможні, самодостатні територіальні громади, які б володіли відповідними матеріальними, фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на їхні органи місцевого самоврядування завдань та функцій. Так, відповідно до закону передбачається, що добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких умов:

- 1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;
- 2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;
- 3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;
- 4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;
- 5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

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, В.Б. Гройсмана, А.І. Садового, Ю.І. Ганущака, М.В. Пітцика, В.І. Кравченка, А.В. Дуди, В.М. Слиша та ін.

Питання добровільного об'єднання громад активно досліджується західним вченими (П.Кох, Х.Тенінг) та вітчизняними дослідниками (Н.Нижник, В.Князєв та ін.). Проте в центрі уваги міститься питання суттєвого розширення повноважень територіальних громад. Враховуючи викладене, положення даного закону спрямовані на отримання позитивних результатів, що полягають в економії бюджетних видатків на утримання органів управління. Водночас виникає питання витрат на здійснення реорганізації територіальних громад, субвенцій, які мають надаватися державою на розвиток таких громад після об'єднання. Тобто у кожному конкретному випадку доцільність об'єднання територіальних громад повинна оцінюватися саме залежно від економічної вигоди, яка може бути досягнута внаслідок такого об'єднання та думки громадськості.

Метою дослідження є вивчення основних особливостей добровільного об'єднання територіальних громад України, регулювання відносин, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст.

Виклад основного матеріалу.

5 лютого 2015 р. Верховна Рада ухвалила Закон України №157-VIII "Про добровільне об'єднання тери-

торіальних громад". Закон регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ та міст, а також містить принципи добровільного об'єднання територіальних громад, визначає суб'єктів та основні умови добровільного об'єднання, описує порядок об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надання їм державної підтримки. У пояснювальній записці його розробники вказали, що необхідність розроблення цього проекту закону зумовлена суперечливістю положень статті 6 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", відсутністю процедури об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Метою проекту Закону є встановлення порядку об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надання державної підтримки об'єднаним територіальним громадам. За прогнозом розробників цього документу, "реалізація положень законопроекту дасть змогу: сформувати спроможні, самодостатні територіальні громади, які б володіли відповідними матеріальними, фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на їхні органи місцевого самоврядування завдань та функцій". Так, відповідно до закону передбачається, що добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких умов:

- 1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;
- 2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;
- 3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;
- 4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;
- 5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

Адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт (село, селище, місто), який має розвинуту інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади. Важливо, що при цьому закон встановлює, що добровільне об'єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів як сільської чи міської місцевості. Також встановлюється, що найменування об'єднаної територіальної громади, як правило, є похідним від найменування населеного пункту (села, селища, міста), визначеного її адміністративним центром.

Внаслідок здійснення об'єднання територіальних громад припиняються повноваження органів місцевого самоврядування, сільського, селищного, міського голови територіальних громад, що об'єдналися. Зокрема, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада одночасно з прийняттям рішення про утворення об'єднаної територіальної громади призначає перші місцеві вибори депутатів сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади та відповідно сільського, селищного, міського голови.

Згідно з ч. 6 ст. 8 Закону органи місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися, припи-

няються шляхом ліквідації. Відповідно до ч. 3 ст. 8 органи місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади є правонаступниками активів і пасивів (зобов'язань) органів місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися. Зауважимо, що з огляду на ст. 104 ЦК України ліквідація юридичної особи не передбачає можливості створення правонаступників та передачі таким правонаступникам активів та пасивів. Законом передбачається надання державою субвенцій об'єднаним територіальним громадам для формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади.

Чинний закон вносить зміни до положень Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", коригуючи поняття територіальної громади у ст. 6 документу та доповнюючи його новим поняттям у ст. 14-1. "Староста". Зокрема, передбачено, що у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", за винятком її адміністративного центру, обирається староста на строк повноважень місцевої ради. Староста є посадовою особою місцевого самоврядування. Положення про старосту затверджується сільською, селищною, міською радою відповідної об'єднаної територіальної громади, у якому визначаються права і обов'язки старости, порядок його звітності, інші питання, пов'язані з діяльністю старости. Староста обирається в порядку, визначеному законом, і є членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою.

У висновку на проект закону Головне науково-експертне управління при Кабінеті Міністрів України (реєстр. № 4070а від 13.06.2014 р.) змушене було зробити наступні зауваження. Звертає на себе увагу закладене у філософію пропонованого проекту і втілене в його основних положень помилкове уявлення про юридичну природу та порядок об'єднання територіальних громад, яке виглядає вразливим у концептуальному відношенні та не враховує цілої низки встановлених Конституцією України засад адміністративно-територіального устрою та здійснення місцевого самоврядування в Україні. Концепція проекту щодо утворення об'єднаних територіальних громад, які мають єдиний адміністративний центр, без одночасної ліквідації (реорганізації) існуючих адміністративно-територіальних одиниць та створення замість них нових укрупнених територіальних утворень містить ознаки невідповідності положенням розділів IX і XI Конституції України.

Передбачений у проекті механізм суперечить ідеології добровільного об'єднання територіальних громад, які зобов'язані по суті керуватися не законом, а перспективним планом формування територій громад відповідного регіону, згідно з методикою формування "спроможних" територіальних громад, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Це відображається в тому, що законопроект фактично позбавляє державної підтримки ті громади, які не приймуть відповідних рішень про начебто "добровільне" об'єднання територіальних громад на основі "планів" Уряду. Такий механізм, на нашу думку, не тільки зводить нанівець роль закону, в якому, як зазначалося вище, мають бути всебічно врегульовані відповідні питання, і водночас не має під собою відповідної конституційної основи. Адже Конституція України не передбачає можливості затвердження Кабінетом Міністрів України рішень Верховної Ради АРК, обласної, Севастопольської міської рад, якими схвалюватимуться за поданням відповідних місцевих

органів виконавчої влади перспективні плани формування громад відповідних регіонів. Крім того, Конституція не передбачає можливості прийняття рішень обласними радами, які є обов'язковими до виконання сільськими, селищними та міськими радами.

Практична реалізація законопроекту у разі його прийняття у запропонованому варіанті навряд чи дасть змогу сформувати самодостатні територіальні громади, які володіли б відповідними матеріальними, фінансовими ресурсами та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на їх органи завдань та функцій чи покращити якість надання адміністративних, соціальних, громадських послуг населенню громад, що задекларовано у пояснювальній записці. Є цілком зрозумілим, що у випадку формування об'єднаних територіальних громад, середня чисельність яких складатиме, наприклад, 9 тисяч осіб, що проживатимуть у середньому в 16 населених пунктах, очікувана середня площа яких становитиме близько 400 км², а відстань від адміністративного центру об'єднаної територіальної громади до найвіддаленішого населеного пункту такої громади визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг. Є сумнівом з точки зору можливості практичної реалізації, і призведе до відчуження громадян не лише від влади, а й від відповідних адміністративних та інших послуг, у зв'язку з чим таке укрупнення територіальних громад виглядає надмірним і не містить належного обґрунтування.

Пропоновані законом напрямки об'єднання територіальних громад викликають сумніви з точки зору їх конституційності, а відтак доцільним є відхилення всього законопроекту.

Однак закон було прийнято і в червні цього року планується його повна реалізація на теренах нашої країни. І вже на сьогодні є чимало очільників органів місцевого самоврядування, які поспішають виконувати даний закон, що, на нашу думку, більше має негативу, а ніж позитиву для життя всіх українців. 24 березня Яготинська міська рада ухвалила рішення "Про підтримку пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад" за №3067-56-VI. Відповідно до нього, пропонується ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад Яготинської міської ради (м. Яготин, с. Червоне заріччя, с. Соколівщина), Засупівської (с. Засупівка, с. Григорівна, с. Федорівка), Кулябівської (с. Кулябівка, с. Тужилів, с. Шевченкове), Супівської (с. Супівка, с. Дзюбівка, с. Озерне, с. Черкасівка), Райківщинської (с. Райківщина, с. Розумівка, с. Рокитне), Двірківщинської (с. Двірківщина, с. Воронівщина, с. Кайнари с-ще Черняхівка), Ничипорівської (с. Ничипорівка, с. Трубівщина), Панфільської (с. Панфили), Сотниківської (с. Сотниківка), Черняхівської (с. Черняхівка, с-ще. Гречанівка), сільських рад Яготинського району Київської області, Соснівської (с. Соснова), Сомководолинської (с. Сомкова долина, с. Радянське) сільських рад Переяслав-Хмельницького району Київської області. Адміністративним центром об'єднаної територіальної громади пропонується зробити м. Яготин. Саме ж об'єднаної територіальної громади носитиме назву Яготинська територіальна громада. Дане рішення винесене на громадське обговорення, в т.ч. сільських рад Яготинського та Переяслав-Хмельницького районів в 30 денний термін з дати його ухвали. Інформація про це розміщена на офіційному сайті Яготинської міськради.

Ну а тепер спробуємо разом уявити те, що передбачається зробити відповідно до Закону України "Про

добровільне об'єднання територіальних громад". Відповідно до с. 1 розділу 8 Закону України "Про добровільне..." повноваження органів місцевого самоврядування, сільського, селищного, міського голови територіальних громад, що об'єдналися, припиняються з моменту набуття повноважень новообраними органами місцевого самоврядування, сільським, селищним, міським головою територіальної громади, утвореної внаслідок добровільного об'єднання. Київська обласна рада одночасно з прийняттям рішення про утворення об'єднаної територіальної громади призначає перші місцеві вибори депутатів сільської і міської ради об'єднаної територіальної громади та відповідно сільського і міського голови. Тобто райради вже не буде, а основну роль в новоствореній територіальній громаді гратиме новообраний міський голова. Автоматично нова міська рада стає правонаступником активів і пасивів (зобов'язань) органів місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися. Таким чином, всі землі, розподіл яких на сьогоднішній день контролює виключно райрада, всі будівлі, гідроспоруди тощо переходять під контроль новообраного мера.

В той же час бюджети територіальних громад, що об'єдналися, виконуються окремо до закінчення бюджетного періоду. Суть цієї частини закону є не зовсім зрозумілою. На сьогоднішній день діє низка законних актів про децентралізацію і до того ж бюджети на рівні сіл, міст, районів давно затверджені, і за умови утворення нових територіальних громад пройде вже не менше половини 2015 р. Тому тут не зовсім зрозумілим, за рахунок чого буде існувати нове територіальне утворення і будуть фінансуватися ЦРЛ, школи, ЖЕК тощо.

По селах основну роль будуть виконувати старости, які на даний момент не наділені повноваженнями сільрад, тому нам не зрозуміло, для чого вони взагалі. Сільські "смотрящі"? Адже сільські ради ніхто не відміняв. Кого буде представляти староста і яким чином, нам важко відповісти. В будь-якому випадку довіра сільських виборців буде на стороні сільради і її голови. Тому навіщо вводити дублювання функцій, не є до кінця зрозумілим.

Цікавим є питання форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад, відображеної в ст. 9 розділу III закону. Ним передбачається лише інформаційна підтримка і надання субвенцій в межах обсягів, ухвалених не виборчим органом новоствореною територіальною громадою, а Київською обласною державною адміністрацією, яку курирує Президент України. Зважаючи на той факт, що на сьогодні в бюджетах всіх рівнів величезні дірки, можна впевнено стверджувати, що як таких субвенцій буде мов кіт наплакав, а живих грошей ніхто і не побачить. Загальний обсяг субвенцій на формування відповідної інфраструктури об'єднаних територіальних громад визначається законом про Державний бюджет України. Однак після прийняття Закону України "Про добровільне..." ніяких змін до нього не вносилося, тому знову спотикаємося об ті самі граблі.

Ще одним сюрпризом є те, що за умов відмови "добровільного" об'єднання територіальної громади, наприклад, Яготинського району, держава знімає з себе обов'язки надання субсидій, преференцій та просто фінансової підтримки району в подальшому і не просто в 2016 р., а навіть ще цього року.

Але і це ще не все. Укрупнення територіальних громад передбачається зробити не просто в межах діючих районів. Ні, з понад 600 районів, які є в адміністративно-територіальному поділі України, планується залишити не більше 100. В нашому випадку планується прове-

сти об'єднання Яготинського, Згурівського, Переяслав-Хмельницького та Баришівського районів. Бориспільський, хоч він і знаходиться на лівобережній частині Київської області, скоріше за все, буде включено до територіальної громади Києва, адже це крупне місто та ще й з міжнародним аеропортом. Центром нашого нового територіального утворення може стати Березань (однак вона не має розвинутої інфраструктури, хоч це і місто обласного значення), Переяслав-Хмельницький (однак він знаходиться обабіч від основних транспортних магістралей і територіально до нього буде важко добиратися, скажімо, із Згурівської району) або ж Яготин (він має всі переваги, хоча і не є великим містом).

Цілком зрозуміло, що завдяки цьому закону реалізується ідея проведення "реформ" на кшталт Польщі, але із збереженням сильної вертикалі влади.

Вводячи в дію цей закон, народні депутати Верховної Ради України забули збільшити повноваження виборних органів територіальних об'єднань. Забули збільшити обсяг коштів, які територіальна громада буде собі залишати. Забули про те, що більшість сіл. живуть за рахунок дотацій, яких в нових територіальних громадах вони не отримують.

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

ДОБРОВОЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ГРОМАД

В статье описывается механизм добровольного объединения территориальных общин Украины и в частности объединение территориальных общин Яготинского и Переяслав-Хмельницкого районов, определение основных положений и принципов необходимых для введения добровольного объединения территориальных общин в Украине. Автор анализирует предпосылки, необходимые для введения указанного добровольного объединения.

Ключевые слова: добровольное объединение территориальных общин, территория объединенной территориальной общины, концепция реформирования местного самоуправления, местное самоуправление, Европейская хартия местного самоуправления, местные государственные администрации, местные советы, административно-территориальное устройство.

V. M. Gonchar, PhD in Political Science,
Head of HR department
Yagotyn RSA of Kyiv region, Ukraine

VOLUNTARY TERRITORIAL COMMUNITIES ASSOCIATION

The article focuses on the mechanism of a voluntary association of local communities in Ukraine and, in particular association of territorial communities Yagotin and Pereyaslav-Khmelnytsky region, the definition of the main provisions and principles necessary for the introduction of a voluntary association of local communities in Ukraine. The author analyzes the conditions necessary for the implementation of this voluntary association.

Keywords: voluntary association of communities, territory united local community, the concept of local government reform, local government, European Charter of Local Self-Government, local administrations, local councils, administrative divisions.

УДК 351

В. О. Дубінська, асп.
Національна академія державного управління при Президентові України, Київ

ВПЛИВ ТРАДИЦІЙ ТА НОВАЦІЙ ПОЛІТИЧНОГО ЛІДЕРСТВА НА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Здійснено аналіз залежностей новацій та традицій політичного лідерства на державне управління. Поглиблено розуміння політичного лідерства як постійного легітимного впливу владних осіб на суспільство, організацію чи групу. Означено певні відмінності традицій та новацій; політичного лідерства та керівництва, в державному управлінні.

Ключові слова: політичне лідерство; керівництво; менеджмент; традиції; новації; управлінська діяльність.

Постановка проблеми: провідна роль у забезпеченні ефективності управління належить інноваціям, але часто й не в меншій мірі традиціям, це залежить від конкретних соціально-політичних обставин. Цим пояснюється підвищений інтерес дослідників до проблеми традицій та новацій у політичному лідерстві особливо державного управління: які механізми державного управління обрати чи традиційні, чи інноваційні; які цілі політичному лідеру визначити чи традиційні, чи інноваційні? Ці проблеми завжди турбували управлінців

Висновки. Проведення добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст 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. 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. Толкованова. – К: Крамар, 2003. – 400 с.
2. 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.
3. Закон України № 157-VIII "Про добровільне об'єднання територіальних громад".
4. 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.
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р. від 01.04.2014 "Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні".

Надійшла до редколегії 08.04.15

всіх рівнів, й залишаються не вирішеними досі. Проблематика традицій та новацій завжди буде актуальною тому що еволюційна сутність природи людини постійно штовхає її до "нового", до розвитку, але чи завжди це "нове" шлях в перед, чи може занадто сміливі, та не вчасні інновації – шлях у забуття та руйнацію звичної соціально-політичної системи? Саме ці питання актуалізують дослідження традицій та новацій політичного лідерства в державному управлінні, особливо в

кризовий період, що важливо та актуально для сучасного українського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій: Серед дослідників традицій та новацій політичного лідерства в державному управлінні, слід відмітити праці таких вчених, як В. Гошовської, Ю. Ковбасюка, Л. Пашко [5], Д. Іманбердієва [3], Е. Афоніна, Т. Новаченко [2, С. 244-247], Ю. Оборотов [14] та ін.

Метою статті є: визначити вплив традицій та новацій політичного лідерства на державне управління.

Виклад основного матеріалу.

Перш ніж перейти до обговорення цієї проблеми, варто уточнити зміст, який ми вкладаємо в поняття "лідерство". Необхідність цього виникає у зв'язку з тим, що останнім часом стає вельми популярним протиставляти лідерство керівництву і навіть менеджменту.

При цьому керівництво (а іноді і менеджмент) найчастіше асоціюється з прагненням забезпечити стабільність і продуктивність в умовах ієрархічної системи управління, а поняття лідерства ототожнюється з колективною роботою, творчістю і готовністю до змін. Нам видається таке протиставлення надуманим. Відмінності в поняттях керівництва і лідерства визначаються джерелами влади. Якщо основою керівництва є посадові повноваження, які наділяють людини формальною владою, то основою лідерства є, насамперед, особистий авторитет, завдяки якому людина набуває неформальну владу над іншими людьми. При цьому цілком очевидно, що володіння керівником формальною владою не гарантує успішного управління іншими людьми. Якби це було так, ми не знали б випадків прямої непокорі або тихого саботажу працівників, що не такі рідкісні в управлінській практиці. Звичайно, формальна влада, реалізуючи механізми спонукання і примусу, може давати певні результати. Однак якщо мова йде про розвиток колективної мотивації та підвищенні ефективності групової роботи, стає зрозумілою обмеженість механізмів впливу, заснованих тільки на використанні формальної влади. Застосовуючи формальну владу, керівник домагається формального ставлення до роботи. Спираючись на особистий авторитет і шанобливе ставлення працівників, керівник тим самим стимулює їх добровільну залученість до роботи, що найчастіше породжує і ініціативне, зацікавлене ставлення до неї. Тому ефективне керівництво не протистоять лідерству, а передбачає його. Лідери, які не вміють бути менеджерами, свідомо приречені на невдачу, як і менеджери, які не здатні бути лідерами.

Новаторство без менеджменту є неможливим, як результат без зусиль. Для того щоб успішно вирішувати завдання управління, керівник повинен сприйматися членами групи як лідер. Тому нам видається доцільним використання поняття "лідерство" по відношенню до керівника, здатного забезпечити ефективну групову роботу шляхом найбільш повного використання мотиваційного потенціалу групи. Головне питання, на яке належить відповісти, щоб позначити внесок лідерства в підвищення групової ефективності, полягає у виявленні його основних особливостей і характеристик.

Для повноцінного дослідження новацій ватро звернутись до дослідження полярної категорії, до традиції. Вважається, що термін "традиція" породжений в юриспруденції, де він спочатку означав передачу спадщини, майна. Термін "традиція", на відміну від терміна "звичай", більш універсальний, використовується в багатьох випадках, на які не поширюється звичай. До того ж звичай не здатний змінюватися, структурно переформовуватися, збагачуватися так само швидко, як традиція.

Звідси поділ традицій на статичні й динамічні. Для статичних характерна сталість компонентів, тверда структура, відносна простота (саме ці традиції іменуються звичаями). Динамічні традиції характеризуються компонентним складом, що змінюється, структурою, що перетворюється, зростанням складності чи спрощення. Нові комбінації, чи збагачення новими компонентами (інновації), складають характерну рису динамічних традицій [14, с. 35].

Неминучість традиційних уявлень – їх поступова зміна, модифікація. Еволюція традицій відбувається по двох напрямках: по-перше, це подолання старих традицій і, по-друге, це становлення нових традицій. Виникнення нових традицій не пов'язано прямо з руйнуванням старих традицій, оскільки можливо збагачення й розвиток традицій за змістом і формою. Традиції в процесі свого функціонування об'єктивно ведуть до затвердження й закріплення однаковості, усунення розмаїтості, викликані випадковістю. У цивілізаційному процесі "не розривну" роль поряд із традиціями відіграють інновації, тобто будь-які відкриття, що здійснюються на особистісному рівні, але досягають їх прийняттям на соціальному рівні. Основною умовою новацій є їхня транслюваність [14, с. 36].

Для досягнення мети нашого дослідження також варто звернутися до трактування політичного лідерства саме у сфері державного управління. Так енциклопедія державного управління пропонує такі підходи до розуміння політичного лідерства [2, с. 244]:

це стосунки між людьми у процесі спільної діяльності, за умов якої одна сторона забезпечує домінування своєї волі над іншими;

це політична влада, яка здійснюється одним чи кількома індивідами з метою пробудження членів нації до дій;

це постійний легітимний вплив владних осіб на суспільство, організацію чи групу;

це управлінський статус, соціальна позиція, пов'язана з ухваленням владних рішень, керівна посада.

Політичний лідер – це актор, здатний змінити хід політичної історії, визначити напрям політичних процесів, позначити перспективні політичні цілі. Політичному лідеру треба володіти такими природними якостями, як сила характеру, воля, чарівність, рішучість, тонка інтуїція. Професійні якості лідерів полягають в аналітичних здібностях, в умінні швидко і точно орієнтуватися в обстановці, аргументовано протистояти чужій думці.

Підходячи до феномену політичного лідерства з позиції загальнонаукових понять, нам видається важливий онтологічний і антропологічний дискурс. У першому випадку необхідно зазначити, що інтерпретація лідерства в кожному випадку знаходиться в прямій залежності від панівної картини світу. У другому випадку мова ведеться про те, що різні суспільно-політичні доктрини являють собою концепції розуміння того, як лідер (політичний актор наділений владою) може впливати на історичний процес.

Процес становлення лідерства можливий за рахунок руху від ідеї (ідеалу) до закону (норми). Якщо на початковому етапі захоплення влади політичний лідер для своїх adeptів і керованих є носієм ідеї, символічним місією, то вже зайнявши місце і отримавши у свої руки всі офіційні повноваження, формалізована влада лідера закріплюється законом. І тут політичний лідер на підставі закону отримує більш стійку владу, на відміну від, наприклад, ватажка, який вирішує нагальні проблеми племені, і його влада володіє силою лише остільки, оскільки дієві його вчинки рефлектують лише з керованими ним людьми. Але при цьому у всіх можливих ви-

падках лідер отримує соціальний та психологічний опір в суспільстві або в колективах людей, які за ним слідують. Тому лідер повинен відповідати вимогам часу, бути не тільки своєчасним, а й сучасним для свого оточення, вміти змінюватися, підлаштовуватися, бути актуальним, а керовані лідером люди повинні бути готові і здатні підтримати і зрозуміти лідера.

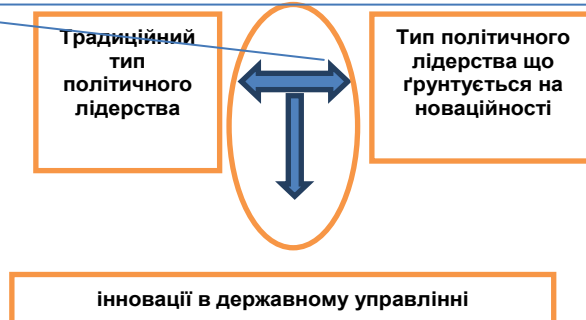
При характеристиці змін у суспільстві виділяють два типи соціокультурних трансформацій:

- перший тип носить найменування традиціоналізації як виникнення й інституціоналізація традицій і інших елементів культури й соціальної структури, що за-

безпечують пріоритет запропонованих норм і правил поведінки суб'єктів (традиційних дій) у порівнянні з можливостями їхніх інноваційних дій;

- другий тип іменується лібералізацією (модернізацією) як розширення волі вибору й відповідальності суб'єктів, збільшення можливостей для інновацій шляхом ускладнення структури суспільства, включення нових елементів, розвитку особистості й підвищення її потреб [13, с. 7].

соціо-культурна та політична сфера в конкретно взятий історичний період



У стародавності, античності й середні століття в різних суспільствах переважно була трансформація традиціоналістського типу. Вважається, що ліберальний (модернізаційний) тип трансформації зародився в античності, але переважним стає в новий час. Стосовно України виділяють дві епохи соціокультурних трансформацій [13, с. 9]:

1) від князівської до етатистсько-кріпосницької традиціоналізації;

2) рання лібералізація крізь рецидиви традиціоналізації (від середини XIX століття до наших днів).

Складний механізм політичної взаємодії лідерів та керованих припускає наявність в собі універсальних базових навичок лідерства, таких як адекватна оцінка ситуації і своїх можливостей, прийняття вірного рішення і вплив з метою підпорядкування своїй волі. При позитивному результаті кінцевим ефектом є процеси, при яких керовані активно підтримують рішення, дії лідера і добровільно підкоряються йому. Все це є реалізацією лідером своєї влади.

Прийнято виділяти такі інституціональні умови реалізації політичного лідерства [2, с. 245]:

безперервність політичного впливу на оточуючих;
всезагальність політичного впливу і поширеність його на усіх членів керованої спільноти;

закріпленість політичного лідерства у певних нормах, правилах, привілеях, повноваженнях тощо.

Згуртованість та єдність членів групи у вираженні домінуючих ідей функціонує як обмежуюча обставина, з якою лідер змушений рахуватися в процесі впровадження власних інноваційних ідей, які в свою чергу можуть вступати в протиріччя зі традиціями більшості. Ідеологічне оновлення групи в цих випадках закономірно проходить етап "призову до відповідності" груповим традиціям. Цим обумовлена необхідність долати опір групи, яка звикла до стійких традицій, новим ідеям лідера.

Опір новому лідеру може виходити не від групи, а від традиційного групового лідера і обмеженої кількості його прихильників. Якщо позиція більшості членів групи не визначилася, вони нерідко займають вибіжувальну

позицію, надаючи можливість лідеру відстоювати зайняту ним позицію за допомогою свого найближчого соціального оточення.

У відносинах лідера і групи в ряді випадків спонтанно виникає і швидко проявляється конгруентність. Цим обумовлено одностайне схвалення нового лідера більшістю членів групи. Соціальний динамізм цього явища найбільш чітко проявляється у фазі досягнення конгруентності. Демонстроване одностайність не означає припинення протистояння між лідером і групою, яке набуває відстроченого характеру і може загостритися, якщо оприлюднені ідеї викликають розчарування в соціальній спільноті.

Ставлення групи до нового лідера може бути неоднозначним і містити суперечливі тенденції за принципом "два в одному". Це можливо, якщо дії лідера в оціночних судженнях коливаються між "за" і "проти". У цьому випадку соціальний динамізм відносин групи до лідера ускладнюється не тільки багатозначністю зв'язків "група – лідер", а й різнополісністю і навіть багатополарністю групових думок.

Позиція нового лідера може викликати категоричне заперечення членів групи, однак така ситуація не означає неминучу поразку інноваційних ідей. Навпаки, сутність соціального динамізму в такій ситуації підкреслює активну залученість членів групи в процес формування думки про нового лідера. В умовах небайдужості і активної дискусії створюються сприятливі можливості для пошуку протиріч у колективній позиції, зіткнення думок і перетворення ситуації на користь інноваційних ідей.

З точки зору соціального динамізму найбільш складною є позиція формального схвалення лідера більшістю групи. Сутність такої ситуації полягає в тому, що байдужість членів колективу є сприятливим ґрунтом для "зараження" альтернативними ідеями та виникнення активного протистояння між формальним схваленням лідера і його опонентом. Слідуючи за цим боротьба ідей може продемонструвати життєздатність запропонованих інноваційних перетворень і заперечення традиційної практики, яка раніше не викликала заперечень [4, с. 183].

Важливою складовою інноваційного лідерства є здатність виконувати функції основної сполучної ланки в команді. А це означає, що керівник повинен:

- Ідентифікувати себе як члена команди;
- Викликати довіру і користуватися авторитетом;
- Стимулювати співпрацю для отримання синергетичного ефекту в роботі групи, пробуджувати "відчуття ліктя";
- Уособлювати ясну позицію щодо поділюваних цінностей, бути прикладом для членів групи.

Інтегруючи перераховані умови сумісного лідерства, можна сказати, що лідерство, здійснюване на ціннісній основі. Реалізація сумісного лідерства передбачає наявність у керівників специфічних навичок і вмінь. До таких можна віднести наступні:

- 1) навички забезпечувати взаємодію членів команди на основі співробітництва;
- 2) навички по спілкуванню, включаючи вміння виховати і розвинути природні лідерські якості у кожного співробітника;
- 3) вміння організувати діалог і максимально сприяти відкритому висловом членами команди своїх думок та ідей;
- 4) вміння виявляти таланти, розкривати приховані здібності, створювати сприятливе середовище для їх росту, створювати умови для збільшення знань членів команди та накопичення досвіду;
- 5) вміння заохочувати членів групи до прояву творчості, ініціювати інноваційні програми;
- 6) вміння брати на себе відповідальність і відповідати за результати своєї роботи.

Висновки з даного дослідження: Отже для того щоб успішно вирішувати завдання управління, керівник повинен сприйматися членами групи як лідер. Тому нам видається доцільним використання поняття "лідерство" по відношенню до керівника, здатного забезпечити ефективну групову роботу шляхом найбільш повного використання мотиваційного потенціалу групи.

В державному управлінні відомо два типи лідерства: перший тип носить найменування традиціоналістський як виникнення й інституціоналізація традицій і інших елементів культури й соціальної структури, законів що забезпечують пріоритет запропонованих норм і правил поведінки суб'єктів (традиційних дій) у порівнянні з можливостями їхніх інноваційних дій; другий тип іменується модерністський як розширення волі вибору й відповідальності суб'єктів, збільшення можливостей для інновацій шляхом ускладнення структури суспільства, включення нових елементів, розвитку особистості й підвищення її потреб.

Політичний лідер повинен відповідати вимогам часу, бути не тільки своєчасним, а й сучасним для свого оточення, вміти змінюватися, підлаштовуватися, бути актуальним, а керовані лідером люди повинні бути готові і здатні підтримати і зрозуміти лідера. Складний механізм політичної взаємодії лідерів та керованих припускає наявність в собі універсальних базових навичок

лідерства, таких як адекватна оцінка ситуації і своїх можливостей, прийняття вірного рішення і вплив з метою підпорядкування своїй волі. При позитивному результаті кінцевим ефектом є процеси, при яких керовані активно підтримують рішення, дії лідера і добровільно підкоряються йому. Все це є реалізацією лідером або традицій або новацій в управлінській діяльності, в залежності від конкретних соціо-культурних та політичних обставин для здійснення своєї мети.

Список використаних джерел

1. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер [Пер. с нем]. – М.: Прогресс, 1990. – 808 с.
2. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Національна академія державного управління при Президентові України; наук.-ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), та ін.;. – К.: НАДУ, 2011, Т.8: Публічне управління / наук.-ред. колегія: В.С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) [та ін.]; – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.
3. Иманбердиев Д. Ч. Профессиональное образование кадров – основа развития государственной службы / Д. Ч. Иманбердиев // Управление лидерство: кол. моногр. / Д. Ч. Иманбердиев та ін.; за заг. ред. В. В. Толкованова. – Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. – 600 с. – Авторські с. 515–123.
4. Камерон, К. С. Диагностика и измерение организационной культуры [Пер. Р. Э. Куинн]. – СПб.: Питер, 2001. – 320 с.
5. Керівництво та лідерство в системі державної служби: навч.-метод. посіб / В. А. Гошовська, Ю.В.Ковбасюк, Л.А.Пашко. – К.: НАДУ, 2011. – 144 с.
6. Клок К. Конец менеджмента / К. Клок, Дж. Голдсмит. – СПб.: Питер, 2004. – 368 с.
7. Коваль Н.А. Психология семьи и семейной дезадаптивности: учебное пособие / Н.А. Коваль, Е.А. Калинина. – Тамбов: Изд-во ТГУ, 2007. – 351 с.
8. Косенко Д. В. Концепція політичної влади в теорії комунікативної дії Юргена Габермаса: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к-та політ. наук: 32.00.01 "теорія та історія політичної науки" / Д. В. Косенко. – К. 2013. – 18 с.
9. Косенко Д. В. Концепція раціональності як платформа для суспільно-політичних інновацій / Д.В. Косенко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія – К.: ВПЦ "Київський університет" 2014. – Випуск 117. – С. 33-35.
10. Косенко Д. В. Політичне відчуження в комунікативній теорії Ю. Габермаса / Д.В. Косенко // Політологічний вісник. 36-к наук. праць. – К.: "ІНТАС", 2012. Вип. 60. – С 243-251.
11. 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.
12. Косенко Д.В. Рационализация политической власти демократических обществ в теории коммуникативного действия Ю.Хабермаса // Д.В. Косенко // Социально-гуманитарные знания – М.: АНО РЖ "СГЗ" 2013. Вып. 6. – С. 232-240.
13. Лапин Н.И. Проблема социокультурной трансформации// Вопросы философии. – 2000. – №6. – с.3-17.
14. Оборотов Ю.М. Традиції та новації в правовому розвитку: загальнотеоретичні аспекти: автореф.дис. д-ра. юр. наук 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових наук. – Одеса, 2003. – 59 с.
15. Політична енциклопедія [голова редколегії Ю. Левинець]. – К.: Парламентське видавництво, 2012. – 808 с.
16. Політологічний енциклопедичний словник / [За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка]. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.
17. Habermas J. The theory of communicative action / J. Habermas [Translated by Thomas McCarthy]. – Volume one: Reason and the rationalization of society. – Boston : Beacon Press, 1984. – 465 p.
18. Weber M. Basic concepts of sociology / M. Weber. – New York: The Citadel Press, 1962. – 365 P.

Надійшла до редколегії 22.04.15

В. О. Дубинская, асп.

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина

ВЛИЯНИЕ ТРАДИЦИЙ И НОВАЦИЙ ПОЛИТИЧЕСКОГО ЛИДЕРСТВА НА ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Осуществлен анализ зависимостей новаций и традиций политического лидерства на государственное управление. Углубленно понимание политического лидерства как постоянного легитимного влияния властителей на общество, организацию или группу. Отмечены некоторые различия традиций и новаций; политического лидерства и руководства, в государственном управлении. Ключевые слова: политическое лидерство; руководство; менеджмент; традиции; новации; управленческая деятельность.

V. Dubinska, PhD student
National academy for public administration under the president of Ukraine, Kyiv, Ukraine

INFLUENCE OF TRADITION AND INNOVATION OF POLITICAL LEADERSHIP ON THE GOVERNMENT

Was analysis of some of the approaches to the study of the role and importance of traditions and innovations of political leadership in government. In the article was depth understanding of the political leadership as a permanent legitimate rulers influence on society, organization or group. We noted some differences of traditions and innovations; political leadership and governance in public administration.

Keywords: political leadership; leadership; management; traditions; innovation; management activities.

УДК 351.83:331.2]:35.08

С. Г. Заболотна, асп.
Національна академія державного управління при Президентові України, Київ

МІНІМАЛЬНА ЗАРОБІТНА ПЛАТА ЯК ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ОПЛАТИ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ, ЇЇ ВПЛИВ НА РІВЕНЬ ЖИТТЯ ТА ВИЗНАЧЕННЯ МЕЖІ БІДНОСТІ

У статті розглянуто та проаналізовано нерозривний фінансово-економічний зв'язок прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати та заробітної плати державних службовців. Встановлено закономірності їх впливу у системі соціального захисту державних службовців.

Ключові слова: заробітна плата, мінімальна заробітна плата, прожитковий мінімум, межа бідності, заробітна плата державних службовців.

Постановка проблеми. Понад 70% державних службовців отримують заробітну плату на рівні прожиткового мінімуму. Питання рівня оплати праці державних службовців за останній час все частіше обговорюється на засіданнях Національної Ради реформ під головуванням Президента України, у Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України, наукових колах та медіа. Для службовців питання "як за такі кошти прожити, та чи залишатись на роботі?" стає виразнішим з кожним днем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам оплати праці державних службовців присвячені праці Волянської О.В., Дубенко С.Д., Дорогань-Писаренко Л.О., Рачинський А.П., Руденко В.Г., Філіпповського В.М. та ін. В цьому ж ряді варто назвати ґрунтовне дослідження Гасвоя О.В. "Державне регулювання оплати праці".

В основу статті покладено науковий доробок Лібанової Е.М. "Соціально-економічні ризики і загрози бідності в Україні: методика та практика аналізу".

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Вплив мінімальної заробітної плати на оплату праці державних службовців в системі оплати праці.

Відтак **мета статті:** є визначення впливу розміру мінімальної заробітної плати на рівень оплати праці державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування

Виклад основного матеріалу.

Науковці, які досліджували питання заробітної плати, наводили власні визначення цього феномену із практичного досвіду, однак базис цих визначень залишається один: "вартість роботи, яка сплачується робітнику, розмір якої має бути необхідним для задоволення життєвих потреб".

Вперше поняття "заробітна плата" в науковий обіг ввів один із засновників класичної школи, англійський вчений Уільям Петті (в роботі "Трактат политической экономии" 1662 р.) [4, с. 113].

В даній роботі ми не можемо розглядати заробітну плату лише як економічну категорію, яка у товарно-ринкових відносинах виражає вартість товару через об'єм витраченої праці і отриманим результатом, що регулюється ринком. Наше дослідження полягає у визначенні прямої дії мінімальної заробітної плати, що є

основною заробітної плати, на рівень соціального захисту державних службовців.

Розмір заробітної плати залежить від складності та умов виконуваної роботи, професійно-ділових якостей працівника, результатів його праці та діяльності підприємства.

Дана думка знайшла підтвердження у вислові відомого економіста П.Самуельсона, що деякі люди наділені талантом, котрий виокремлює їх від людей середнього рівня різного виду діяльності: відомі спортсмени, музиканти, державні діячі. До їхнього заробітку входить елемент економічної ренти за унікальні здібності [11, с. 96].

Однак, в системі оплати праці першочерговим базисом для визначення розміру заробітної плати державних службовців є мінімальна заробітна плата. Мінімальна зарплата встановлюється в розмірі не нижче вартісної величини рівня малозабезпеченості, в розрахунку на працездатну особу і використовується при визначенні розмірів оплати праці та призначенні і виплаті державних допомог родинам з дітьми [3, с. 104-106].

Гасвоя О.В. у своїй науковій роботі зазначає, що мінімальна заробітна плата є важливим і дієвим інструментом впливу держави на рівень оплати праці, який за своєю сутністю покликаний забезпечувати мінімальні засоби існування, необхідні для відтворення робочої сили. Також за її даними, у Японії, Нідерландах, США мінімальна заробітна плата співвідноситься із середньою заробітною платою в цих країнах. У Бразилії, Польщі, Португалії в основі встановлення мінімальної заробітної плати лежить задоволення головних потреб працівників з урахуванням прожиткового мінімуму й вартості життя. При визначенні державного мінімуму заробітної плати в Угорщині однаковою мірою беруться до уваги як потреби працівників, середній рівень заробітної плати, вартість життя, відносні життєві стандарти відповідних соціальних груп, так і економічні умови, включаючи вимоги економічного зростання [1, с. 70-71]. Дана практика є позитивною за умов стабільного економічного розвитку країни. Але з практичних спостережень, на нашу думку, мінімальна заробітна плата визначає межу бідності. Підґрунтя даної думки більш повно розкрито в науковому доробку Лібанової Е.М. [9, с. 19-27].

У її науковій роботі досліджено досвід європейських країн щодо методики встановлення рівня прожиткового

мінімуму та межі бідності. В багатьох європейських країнах абсолютний мінімум, репрезентований прожитковим мінімумом і визначається, виходячи з фізіологічних потреб, пов'язаних з підтриманням здоров'я (визначеної кількості калорій або продуктів харчування, наприклад хліба). Окрім фізіологічних, останнім часом все частіше розглядаються культурні та психологічні складові. За визначенням, прийнятим Радою міністрів ЄС в 1984 р., бідними вважаються особи (родини), які не мають достатніх ресурсів для підтримання мінімального прийнятного в країні їх проживання способу життя. Це стало науковим підґрунтям для проведення дослідження у розрахунку необхідного (реального) прожиткового мінімуму, що надає можливість співставляти отримані результати із фактичним станом справ у системі заробітної плати державних службовців.

Як зазначає Лібанова Е.М., загальноприйнятий метод обчислення порогу (межі) абсолютної бідності спирається на оцінку мінімальних фізіологічних потреб людини в харчуванні (2100 – 2400 ккал на день у розрахунку на умовного дорослого або на працюючу особу). Для отримання необхідної суми необхідно додати вартість мінімального необхідного набору непродовольчих товарів, що істотно впливає на кінцевий результат [9, с. 19-27].

Спираючись на вищенаведені теоретичні основи, проведемо розрахунок суми необхідного прожиткового мінімуму на одну працюючу людину в Україні. В середньому, враховуючи рівень цін та фізіологічні мінімально-необхідні потреби дорослої людини в харчуванні громадянам України на теперішній час необхідно витратити 50 гривень/день або 1500 гривень на місяць. Працююча особа в середньому, в місяць, витрачає 300 гривень на транспортні послуги. Також витрати на засоби особистої гігієни в місяць в середньому складають 170 гривень.

Наказом Головного управління державної служби України від 04 серпня 2010 року № 214, зареєстрованому в Міністерстві юстиції України 11 листопада 2010 року за № 1089/18384 "Про затвердження загальних правил поведінки державних службовців" (пункт 2.7 Розділу II "Загальні обов'язки державного службовця") передбачено: "Одяг державного службовця повинен бути офіційно-ділового стилю і не суперечити загальноприйнятим вимогам пристойності" [2]. Сума додаткових витрат для виконання даного нормативно-правового акта державним службовцем має складати біля 500 гривень на місяць. Калькулюючи всі наведені розрахунки, отримуємо суму 2470 гривень. Отримана цифра мінімальних витрат на одну працюючу людину дорівнює двом прожитковим мінімумам.

У практиці світового досвіду регулювання та забезпечення соціальних стандартів, мінімальний рівень заробітної плати, необхідний для покриття та відновлення затрачених сил (фізичних, моральних, інтелектуальної напруги) у робочому процесі, має становити два-три прожиткових мінімуми.

Далі модулюючи ситуацію, додаємо питання з житлом та витратами на його утримання. Ситуація виглядає простою, якщо службовець місцевий та має власне житло, передане у спадок або, має можливість спільного проживання з членами сім'ї. В такому випадку розглядається середньостатистична родина державних службовців, яка проживає спільно: двоє дорослих і одна неповнолітня дитина. Середній дохід сім'ї складає 5000 гривень, вони проживають у власній двокімнатній квартирі площею до 55 кв. м. З урахуванням всіх тарифів за комунальні послуги комунальна плата складає 1023 гривні на місяць, але зазначаємо, що це попередні підрахунки, оскільки підвищення тарифів плануються і надалі.

Державні службовці, як громадяни України, мають право на субсидію, як вид державного соціального забезпечення відповідно до Закону "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" [7] та постанови Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 року № 409 "Про встановлення державних соціальних стандартів у сфері житлово-комунального обслуговування" [10]. По формулі, що розписана у згаданому акті Уряду для розрахунку субсидії у сфері житлово-комунального обслуговування, дана сім'я може отримати 257 гривень субсидії. При чому, як нам відповіли у телефонній розмові в центрі субсидій на питання щодо пояснення розрахунку субсидії у сфері житлово-комунального обслуговування, що при розрахунку по формулі використовується дохід домогосподарства у розмірі нарахованої заробітної плати. Проводячи розрахунок субсидії, ми брали номінальний дохід сім'ї (очищений від податкових обов'язків), як це має бути визначено в подальшому та лежить в короткостроковій перспективі Кабінету Міністрів України та безпосередньо Міністерства соціальної політики України.

Також, до набору продуктів харчування та непродовольчих товарів необхідно додати предмети тривалого вжитку (мінімальний набір домогосподарства: телевізор, холодильник, пральна машина, пылесос). Ми вважаємо що такими першочерговими предметами тривалого використання є холодильник та пылесос. За цінами магазинів побутової техніки в середньому ціна холодильника складає 6000 гривень, пылесоса – 1500 гривень. Враховуючи кредитні програми магазинів побутової техніки, які надають можливість брати товар в розстрочку без додаткових відсотків, дане питання не є таким проблемним. Але порівнюючи обсяг наявних першочергових витрат із фактичною заробітною платою ці товари тривалого використання із стану необхідних переходять у стан "мрії", адже є недоступними для працюючих громадян – державних службовців.

Визначення мінімальної заробітної плати наведене в Законі України "Про оплату праці" та передбачає, що мінімальна заробітна плата – це законодавчо встановлений розмір заробітної плати за просту, некваліфіковану працю, нижче якого не може провадитися оплата за виконання працівником місячну, а також погодинну норму праці (обсяг робіт) [6]. Цим визначенням регламентується ще один додатковий механізм при розрахунку заробітної плати державного службовця. Так, необхідно враховувати рівень компетенції та професійних навичок. В Україні станом на 01.01.2014 р. нараховувалось 335 270 державних службовців, із них 246 908 – спеціалісти (73,64%). Зарплата переважної більшості з них на сьогоднішній день становить один прожитковий мінімум і в кінцевому результаті на руки державний службовець отримує дуже мізерну суму. Ситуація із зарплатами спеціалістів органів місцевого самоврядування виглядає також критичною. Отже можна дійти висновку, що вказані службовці знаходяться у стані "хронічної бідності".

У статті 21 Кодексу законів про працю України закріплено, що держава забезпечує рівність трудових прав усіх громадян незалежно від походження, соціального й майнового стану, расової й національної належності, статі, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, роду й характеру занять, місця проживання та інших обставин [8]. Саме тут варто зробити наголос на словах "роду й характеру занять". Державна служба, як рід занять у системі державотворення, не має бути винятком із даної конкретно визначеної норми і мати безпідставні обмеження різного характеру.

У Верховній Раді України 23 лютого 2015 року відбувся Круглий стіл на тему: "Професіоналізація державної служби та забезпечення прав громадян на якісні державні послуги у рамках обговорення нової редакції проекту Закону України "Про державну службу", що був організований Комітетом з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування спільно з Національним агентством України з питань державної служби [7]. У ході обговорення та наданих пропозицій вітчизняних й іноземних експертів неодноразово наголошувалось на необхідності підвищенні заробітної плати державних службовців. ЦК профспілки працівників державних установ України наголошують, що початковий мінімальний рівень посадового окладу державного службовця має складати два прожиткові мінімуми.

Для стабілізації ситуації із заробітною платою державних службовців та надання таким правовідносинам більшої соціальної орієнтованості вносяться такі пропозиції:

заробітна плата державних службовців має забезпечувати мінімальні потреби як самих службовців так і членів їх сімей;

оплата праці державних службовців повинна впливати на позитивне демографічне зростання;

заробітна плата державних службовців має бути джерелом страхування соціальних ризиків та виключення корупційних складових;

дохід державних службовців має формувати конкуренцію на ринку праці, а соціальний пакет – мати певні матеріальні особливості.

Вищенаведені пропозиції спрямовані на вдосконалення системи соціального захисту державних службовців в Україні. За допомогою фінансових механізмів регулювання рівня соціальної забезпеченості державних службовців, зокрема розміру мінімальної заробітної плати, держава регулює фундаментальний підхід, визначаючи достойність рівня життя осіб, що виконують її функції.

Висновки

Міжнародний досвід фінансово-економічного регулювання рівня заробітної плати базується, як правило, на мінімальній заробітній платі, а також з прив'язкою до рівня оплати праці осіб з аналогічною кваліфікацією, котрі працюють в бізнесі, з метою конкурентноспроможності оплати праці громадян, що уповноважені виконувати

функції держави та привабливості служби. Разом з цим мінімальна заробітна плата та прожитковий мінімум мають бути однією величиною. В українській економіці прожитковий мінімум та рівень мінімальної заробітної плати у показниках вирівнялись у 2009 році. Варто наголосити, що державна політика у системі оплати праці державних службовців повинна контролювати та забезпечувати зв'язок рівня заробітної плати службовців з рівнем мінімальної заробітної плати, адже прожитковий мінімум, мінімальна заробітна плата та заробітна плата є нерозривним, синхронно діючим фінансовим механізмом у сфері соціального захисту.

Список використаних джерел

1. Гаєвая О.В. Державне регулювання оплати / Гаєвая О.В. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, за спеціальністю 12.00.05 – трудове право, право соціального забезпечення. – Харків, 2013. – С.70-71.
2. Головне управління державної служби України Наказ від 04.08.2010 № 214 "Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця" [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>.
3. Долгіх Н.П. Трудове право: навчальний посібник / Долгіх Н.П., Марущак В.П. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. – С. 104-106.
4. Дмитриченко Л.И. Экономическая теория (Политическая экономия): Учебное пособие / Дмитриченко Л.И., Дмитриченко Л.А., Химченко А.И. – Донецк: Каштан, 2009. – С.113.
5. Закон України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" від 05.10.2000 р. № 2017-14 <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>.
6. Закон України "Про оплату праці" Верховна Рада України від 24.03.1995 № 108/95-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80>.
7. Засідання круглого столу на тему: "Професіоналізація державної служби та забезпечення прав громадян на якісні державні послуги у рамках обговорення нової редакції Закону України "Про державну службу" [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://rada.gov.ua/preview/anonsy_podij/103086.html#top.
8. Кодекс законів України "Про працю" від 10.12.1971 № 322-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
9. Лібанова Е.М. Соціально-економічні ризики і загрози бідності в Україні: методика та практика аналізу / Лібанова Е.М. Монографія. – Х.: Право, 2008. – С. 19-27.
10. Постанови Кабінету міністрів України від 06.08.2014 № 409 "Про встановлення державних соціальних стандартів у сфері житлово-комунального обслуговування" [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/409-2014-%D0%BF>.
11. Самуэльсон П. Экономикс (дайджест самого популярного учебника по рыночной экономике) / Самуэльсон П., Нордхаус В. – Москва, 1993. – С.96.

Надійшла до редколегії 22.04.15

С. Г. Заболотная, асп.

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина

МИНИМАЛЬНАЯ ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА КАК ФИНАНСОВЫЙ МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОПЛАТЫ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ, ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА УРОВЕНЬ ЖИЗНИ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОРОГА БЕДНОСТИ

В статье рассмотрено и проанализировано неразрывную финансово-экономическую связь прожиточного минимума, минимальной заработной платы и заработной платы государственных служащих. Определены закономерности их влияния в системе социальной защиты государственных служащих.

Ключевые слова: заработная плата, минимальная заработная плата, прожиточный минимум, порог бедности, заработная плата государственных служащих.

S. Zabolotna, PhD student

National academy for public administration under the president of Ukraine, Kyiv, Ukraine

THE MINIMUM WAGE AS A FINANCIAL MECHANISM OF REGULATION AT SYSTEM OF CIVIL SERVICE PAY AND ITS IMPACT ON LIVING STANDARDS AND THE DEFINITION OF THE POVERTY LINE

The article deals and analyzes the intrinsic financial and economic inextricable ties between living wage, minimum wages and salaries of civil servants. The distinctly spotted their impact on the system the social protection of civil servants.

Keywords: wages, minimum wage, living wage, the poverty threshold, the wages of civil servants.

КВАДРАНТ-АНАЛІЗ ЯК ІНСТРУМЕНТ МОНІТОРИНГУ ЕФЕКТИВНОСТІ НАВЧАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ УКРАЇНИ

Висвітлено окремі методологічні та організаційні аспекти моніторингу ефективності навчального процесу у вищих навчальних закладах. Запропоновано методику квадрант-аналізу як нового засобу та інструмента вимірювання ефективності навчального процесу у вишах.

Ключові слова: ефективність навчального процесу у вищому навчальному закладі, рівень кваліфікації педагогічного персоналу, рівень навчальних досягнень студентів, стандартизовані тести, кваліметричні процедури.

Постановка проблеми. У новій редакції Закону України "Про вищу освіту" від 01.07.2014 №1556-VII (далі – Закон) зазначено: "...вища освіта – це сукупність систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у вищому навчальному закладі (науковій установі) у відповідній галузі знань за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти..." [4]. Тому основне завдання, яке стоїть перед керівництвом вищих навчальних закладів, – це всіляке сприяння якісному опануванню студентами всієї тієї сукупності інтелектуальних та практичних проявів людини, про які зазначено у Законі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічними засадами цього дослідження є наукові положення щодо розкриття сутності навчального процесу, теоретичні положення щодо організації навчання у вищій школі і окремі наукові розробки стосовно оцінки якості освіти. Так, значний внесок у розробку цих питань зробили В. Андрущенко, М. Бакум, І. Булах, Ю. Вороненко, А. Галімов, С. Гончаренко, Н. Гресь, В. Гриньова, В. Євдокимов, С. Золотухіна, Ю. Зінківський, В. Кушнірук, А. Лігоцький, С. Литвиненко, В. Лозова, Е. Манушин, А. Михайлов, П. Олійник, Д. Роули, С. Сисоєва, М. Степко, В. Федорченко, С. Харченко, Л. Шаповалова та ін. Важливими для дослідження проблематики оцінки ефективності навчального процесу є праці В. Аванесова, О. Ануфрієвої, В. Беспалько, І. Булаха, Л. Гриневич, О. Жорнової, В. Ландсмана, О. Овчарук, Л. Парашенка, С. Ракова, О. Филипчука та ін.

Мета статті. Метою даної статті є аналіз та демонстрація варіанту визначення ефективності навчального процесу у вишах України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для продовження викладу зазначеної теми потрібно визначити поняття "ефективність навчального процесу" та надати йому конкретного змісту, яке б відповідало поставленій меті дослідження. У загальному значенні поняття "ефективність" – це співвідношення ресурсного потенціалу певної діяльності з її результатами. Тобто, якщо два різних суб'єкти спорідненої діяльності отримали рівновагомі результати, то більш ефективно працював той суб'єкт, який мав порівняно менший ресурсний потенціал, що забезпечував відповідну діяльність.

Стосовно нашої теми, поняття "ефективність" доцільно розглядати як здатність вищого навчального закладу надати своїм випускникам той рівень освіти, який забезпечується наявним у цьому закладі ресурсним потенціалом. Поняття ресурсного потенціалу вищого навчального закладу дуже широке. Воно поєднує в собі насамперед кваліфікаційний рівень професорсько-викладацького складу, але й також матеріальну базу закладу, його досвід роботи в певних напрямках, географічне розташування закладу (столичне або периферійне місто), галузеві та міжнародні зв'язки й багато іншого. Це все має

значення для ефективності навчального процесу, оскільки безумовно впливає на його результат.

Але першою і, можливо, головною гіпотезою цього дослідження є те, що в межах його мети аналізується тільки одна з складових ресурсного потенціалу вищого навчального закладу – кваліфікаційний рівень його професорсько-викладацького складу. Для цього наведемо такі обґрунтування:

1) кожний заклад вищої освіти налічує цю складову;
2) у різних закладах вищої освіти кваліфікаційний рівень професорсько-викладацького складу неоднаковий, що є достатньою підставою для очікування різної за рівнем ефективності навчального процесу стосовно результатів основної діяльності закладу;

3) кваліфікаційний рівень професорсько-викладацького складу закладу можна виміряти шляхом застосування для цього обґрунтованої кваліметричної процедури (про що піде мова далі) та, враховуючи п.2 нашого обґрунтування, порівняти ефективність навчального процесу в різних закладах;

4) оскільки всі вищі навчальні заклади мають кафедральну структуру і кожна з кафедр має свій кваліфікаційний рівень професорсько-викладацького складу, стає можливим вимірювання цих рівнів та їх порівняння стосовно ефективності основної діяльності;

5) найважливішою особливістю цієї складової ресурсного потенціалу вищого навчального закладу є те, що кваліфікаційні рівні всіх працівників закладу відповідним чином задокументовані (наказами та посвідченнями); і оскільки працівники не оскаржують, як правило, свої кваліфікаційні рівні в суді, то й дослідники мають підстави використовувати їх у своїх дослідженнях.

Таким чином, як видається, уможливується обґрунтувати унікальність такої складової ресурсного потенціалу вищого навчального закладу, як кваліфікація його професорсько-викладацького складу. А враховуючи пп. 4 та 5 наведеного обґрунтування, є всі необхідні підстави для використання цієї складової ресурсного потенціалу закладу як першого показника для наступних кваліметричних процедур, метою яких буде встановлення рівня ефективності навчального процесу в закладі (на кафедрі).

Попри те, що цей перший показник є необхідним для дослідження ефективності навчального процесу у вищому навчальному закладі, він не є достатнім, адже потрібен показник, який би демонстрував підсумкову, умовно-кінцеву результативність процесу навчання і був би рівноцінним і рівновагомим першому показнику принаймні за двома критеріями: загальністю (тобто бути притаманним кожному вищому навчальному закладу) та задокументованістю (бути безперечним не тільки в дослідницькому, але й у правовому сенсі). Такий показник є. Це навчальна успішність студентів, яка фіксується в кожному закладі, стосується всіх студентів і задокументована в їхніх дипломах та додатках до дипломів. Оскільки студенти-випускники, як правило, не оскаржують у суді зафік-

совану в дипломах успішність їх навчання у вищому навчальному закладі, то й дослідники мають підстави використовувати їх у своїх дослідженнях.

Перш, ніж перейти до суто кваліметричних процедур, слід підбити важливі теоретичні висновки.

1. Успішність навчального процесу у вищому навчальному закладі визначається його ресурсним потенціалом, з якого виокремлено головну, як видається, складову – кваліфікаційний рівень професорсько-викладацького складу. Особливістю цієї складової є те, що вона (1) є загальною та (2) є задокументованою державою.

2. Показник, який би демонстрував підсумкову, умовно-кінцеву результативність процесу навчання і був би рівноцінним і рівновагомим першому показнику щонайменше за двома критеріями: загальність (тобто бути притаманним кожному вищому навчальному закладу) та задокументованість (бути беззаперечним не тільки в дослідницькому, але й у правовому сенсі), є – це навчальна успішність студентів, яка фіксується в кожному закладі, стосується всіх студентів і задокументована в їхніх дипломах та додатках до дипломів.

Зважаючи на ці висновки, сформульовано завдання: розробити модель виявлення ефективності навчального процесу, що може бути досягнуто тільки встановленням співвідношення між зазначеними вище показниками. При чому це співвідношення може бути особливо цікавим і корисним у тому разі, якщо воно буде кількісним. Тоді на нього можна буде покласти порівняльну, а, значить, і стимулюючу функції, для чого й потрібно включити в це дослідження відповідні кваліметричні процедури.

Для цього, як і в будь-якому іншому кваліметричному дослідженні, слід зробити деякі припущення, які б обґрунтували перехід від якісного викладення проблеми до її "кількісної трансформації". У кожному вищому навчальному закладі професорсько-викладацький склад структурно виглядає так: викладачі (в); старші викладачі (св); доценти (д); професори (п). При чому кожна кафедра, а, значить, і кожний заклад мають своє співвідношення цих посад. Тобто ці викладацькі посади можна представити на номінальній шкалі таким чином:



Рис. 1. Номінальна шкала рівня кваліфікації професорсько-викладацького складу

Але номінальна шкала не відповідає гіпотезі цього дослідження, оскільки кожна наступна викладацька посада в силу таких факторів, як стаж, наукові досягнення, заробітна плата та ін., несе більшу відповідальність за умовно-кінцевий результат навчання студентів. Об'язно кажучи, якщо абстрактний професор дає незадовільні знання, то це більш вагоме відхилення від певного розуміння процесу навчання, ніж якщо незадовільні знання дає абстрактний нетитулований викладач, який не має значного стажу роботи. Отже, потрібна рангова шкала (з деякими елементами інтервальної шкали), згідно з якою зазначені суб'єкти навчального процесу будуть представлені таким чином:



Рис. 2. Рангова шкала рівня кваліфікації професорсько-викладацького складу

Вертикальна орієнтація рангової шкали більш наочно демонструє, що кожний розташований вище суб'єкт викладання несе більшу відповідальність за умовно-кінцевий результат освіченості студентів, ніж суб'єкт викладання, який розташований нижче. Для продовження кваліметричної процедури необхідно й другий показник – навчальну успішність студентів – представити в рівноваговій ранговій шкалі з рівною кількістю інтервалів. Це є дуже неважкою справою, бо передбачає, що будь-яка шкала оцінювання, прийнята в тому чи іншому вищому навчальному закладі (100-бальна, 1000-бальна і т. д.), просто ділиться на 4 для входження у відповідність з нашою першою шкалою. Додатковим підґрунтям 4-інтервальної шкали навчальної успішності є те, що вже багато років тому Міністерство освіти і науки України ввело таку диференціацію знань школярів та абітурієнтів, як "незадовільне, задовільне, добре, високе", тобто теж 4 номінації. На номінальній шкалі це виглядає так:



Рис. 3. Номінальна шкала рівня досягнень студентів

Але знов-таки, оскільки рівні знань різновагомі (від меншого обсягу знань до більшого), вони повинні бути представлені в ранговій шкалі (з деякими елементами інтервальної шкали), згідно з якою зазначені рівні знань будуть представлені таким чином:



Рис. 4. Рангова шкала рівня досягнень студентів

Отже є дві рангові шкали, кожна з яких має 4 номінації, рівновіддалені одна від одної (тобто це не шкала відносин). Оскільки кожна з них можна поділити на дві рівні частини можна перехрестити ці шкали в "точках зламу". Графічно результати такого варіанта моніторингу ефективності освіти у ВНЗ представлені у вигляді

квадрант-аналізу, який дозволяє диференціювати результати роботи кафедр за цими двома показниками – рівнем кваліфікації професорсько-викладацького персоналу та рівнем навчальних досягнень.

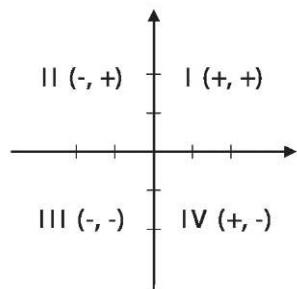


Рис. 5. Чотири квадранти площини ефективності навчального процесу

Площина розбивається на чотири квадранти, де вісь абсцис – це показник рівня кваліфікації професорсько-викладацького персоналу, а вісь ординат – рівень навчальних досягнень студентів. Отримуємо квадрограму (рис. 6), яка й демонструє місце кожної кафедри ВНЗ щодо ефективності її роботи.

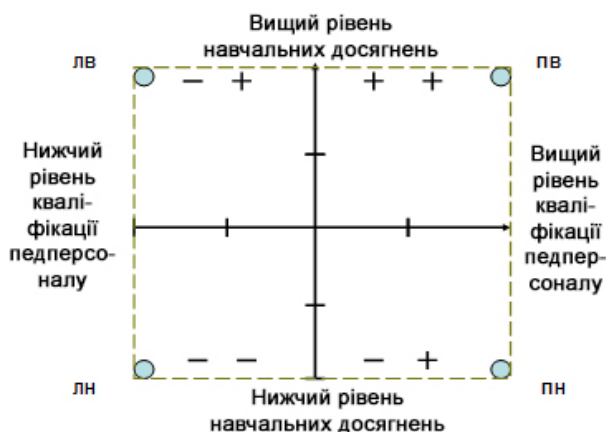


Рис. 6. Квадрограма щодо ефективності роботи кафедр ВНЗ

Так у I квадранті (рис. 7) будуть розміщені кафедри з високим усередненим показником рівня кваліфікації професорсько-викладацького персоналу й високим усередненим показником рівня навчальних досягнень студентів. У II квадранті – кафедри з низьким усередненим показником рівня кваліфікації професорсько-викладацького персоналу та високим усередненим показником рівня навчальних досягнень студентів. У III квадранті – кафедри з низьким усередненим показником рівня кваліфікації професорсько-викладацького

персоналу та низьким усередненим показником рівня навчальних досягнень студентів. У IV квадранті – кафедри з високим усередненим показником рівня кваліфікації професорсько-викладацького персоналу та низьким усередненим показником рівня навчальних досягнень студентів.

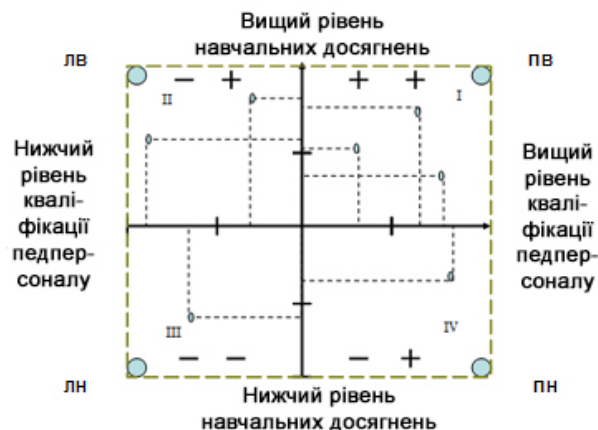


Рис. 7. Зведена квадрограма ефективності роботи кафедр ВНЗ

Висновки та перспективи подальших досліджень.

Таким чином, результати використання квадрант-аналізу дають змогу диференціювати підсумки роботи кафедр за критеріями їх ефективності. Запропонована методика визначення ефективності навчального процесу у ВНЗ стає інформаційною базою для керівника, яку він використовує для розробки диференційованих управлінських рішень та методичних рекомендацій.

Варіант розробки управлінських та методичних практик керівника вищого навчального закладу буде запропоновано в одній із наших найближчих публікацій

Список використаних джерел

1. Булах І.Є. Комп'ютерна діагностика навчальної успішності / І.Є. Булах. – К.: ЦМК МОЗ України, УДМУ. – 1995. – 221 с.
2. Відповідність підсумкових рейтингових оцінок у відсотках оцінкам за національною шкалою та шкалою ECTS [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://virtuni.education.zp.ua/edu_col/mod/resource/view.
3. Європейська система трансферу оцінок [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/>.
4. Закон України "Про вищу освіту" від 01.07.2014 №1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2984.14>.
5. Ландсман В. А. Про результати використання альтернативних методів моніторингових процедур в оцінюванні якості загальної середньої освіти / В. А. Ландсман, О. І. Деменко, Б. О. Житник // Вісник ТІМО. – Х.: Вид-во ТІМО, 2009. – №6. – С. 20-30.

Надійшла до редколегії 29.01.15

Т. В. Камок, асп., заступник начальника общего отдела
Харьковский региональный институт государственного управления, Харьков, Украина

КВАДРАНТ-АНАЛИЗ КАК ИНСТРУМЕНТ МОНИТОРИНГА ЭФФЕКТИВНОСТИ УЧЕБНОГО ПРОЦЕССА В ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЯХ УКРАИНЫ

Освещены отдельные методологические и организационные аспекты мониторинга эффективности учебного процесса в высших учебных заведениях. Предложена методика квадрант-анализа как нового средства и инструмента измерения эффективности учебного процесса в вузах.

Ключевые слова: эффективность учебного процесса в высшем учебном заведении, уровень квалификации педагогического персонала, уровень учебных достижений студентов, стандартизированные тесты, квалиметрические процедуры.

T. V. Kamok, PhD student, Deputy Head of the General Department
Kharkiv Regional Institute of Public Administration, Kharkiv, Ukraine

QUADRANT-ANALYSIS AS PART OF MONITORING THE EDUCATIONAL PROCESS IN HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTIONS OF UKRAINE

Deals with some methodological and organizational aspects of monitoring the learning process in higher education. The technique of quadrant analysis as a new product and tool measuring the effectiveness of the educational process in universities.

Keywords: efficiency of educational process in higher education, the qualifications of teaching staff, level of educational achievement of students standardized tests kваліметричній процедурі.

УДК 35.380+32:001

Н. В. Лікарчук, д-р політ. наук, доц.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

НАЦІОНАЛЬНІ ІНТЕРЕСИ ТА НАЦІОНАЛЬНІ ПРІОРИТЕТИ ЯК СКЛАДОВІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Національної безпеки держави розглядається, з одного боку, як система цілей, інтересів, загроз й пріоритетів всієї національної політики, з іншого – як стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства й держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. При цьому головним з'єднуючим ланцюгом між ними є особистість. Тому найважливішими цілями національної безпеки є забезпечення конституційних прав, свобод, достойну якість й рівень життя громадян, суверенітет, територіальну цілісність й стійкий розвиток держави, оборонну та безпеку держави.

Зазначаються концептуальні положення в області забезпечення національної безпеки країни, які базуються на фундаментальному взаємозв'язку й взаємозалежності стратегії національної безпеки й концепції довгострокового соціально-економічного розвитку країни.

В статті аналізуються національні інтереси й національні пріоритети як важливі складові національної безпеки держави. На початковому етапі формування національної безпеки країни виділяються загальнонаціональні інтереси, які вибудовані в пріоритетному порядку.

Зазначається, що єдність всіх частин суспільства в масштабах країни можливе тільки на основі єдності основного довгострокового інтересу – інтересу збереження і розвитку суспільства як економічної й політичної одиниці, здатної протистояти іншим суспільствам у конкурентній боротьбі за ресурси, які необхідні для забезпечення життєдіяльності окремої людини, суспільства та держави.

Ключові слова: національна безпека, національні інтереси, національні пріоритети, небезпека національним інтересам.

Постановка проблеми. Кардинальні зміни, які відбуваються в світі, не тільки привели до геополітичних трансформацій, але й поставили питання про вибір шляхів подальшого розвитку основних суб'єктів світової політики. Особливо гостро ця проблема стала перед Україною, яка зазнає всебічних змін в економічній та політичній системі, що боліче відображається на основних сферах життя суспільства. Вирішення цих проблем потребує наукового осмислення для подальшого розвитку країни та вироблення стратегії розвитку держави як захисту національної безпеки країни.

Проблеми національної безпеки належать до найважливіших та найскладніших явищ суспільного й політичного життя держави. Національна безпека поєднує прикладні аспекти політичних, соціальних, технічних, військових, гуманітарних, психологічних та інших наукових досліджень з метою дослідження сутності, форм й засобів забезпечення безпеки держави на всіх рівнях. Поняття національної безпеки відображає провідну роль нації – як носія інтересів розвитку всього суспільства, тим самим вказуючи, що національна держава є важливим суб'єктом міжнародного права.

Аналіз основних досліджень. Питаннями національної безпеки займалися такі дослідники як В. Авер'янов, В. Антонов, Л. Кривець, М. Мельник, І. Петрів, В. Погорілко, В. Селіванов, Ю. Тодик, В. Цветков, В. Шаповала.

Виклад основного матеріалу. Термін "національна безпека" вперше був використаний у 1904 році у посланні Президента США Т. Рузвельта до Конгресу. Основні ідеї сучасного розуміння національної безпеки було викладено у "Законі про національну безпеку", прийнятому США в 1947 році. Для забезпечення національної безпеки передбачено вирішення трьох головних завдань:

- зміцнення координації між зовнішньою, внутрішньою і військовою політикою;

- підвищення потенціалу і можливостей розвідки;
- раціоналізація "оборонного співробітництва" зі збройними силами.

Тобто, в ній розроблялась система цілей, інтересів, загроз й пріоритетів всієї національної політики. Зазначається, що для розвитку сучасної людини є власним зростання національної свідомості. В цьому явищі відображено не лише елементи здорової реакції на експансію у світі глобалізму, а й підтвердження того, що національні чинники залишаються джерелом історичного прогресу.

Безпека розглядається як стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства й держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. Тобто, до основних об'єктів безпеки відноситься особистість, суспільство, держава. Суспільство і держава тісно пов'язані між собою. Від рівня національної безпеки залежить саме існування та розвиток людини, суспільства, держави. При цьому головним з'єднуючим ланцюгом між ними є особистість: захист її життя, здоров'я, прав й свобод, достоїнства і майна має першочергове значення.

Безпека особистості базується на реальному забезпеченні конституційних прав і свобод, підвищенні якості й рівня життя: фізичному, духовному й інтелектуальному розвитку.

Забезпечення безпеки особистості має на меті залучення ресурсів держави й суспільства, що функціонують на чіткій правовій основі.

Існує ряд принципів реалізації політики забезпечення безпеки особистості, умовах впливу на її життєво важливі інтереси нових загроз і небезпек, що мають глобальний характер. Серед цих принципів найважливішими є:

- пріоритетність особистості над усіма іншими соціальними цінностями;
- аналіз загроз життєво важливим інтересам людини;

© Лікарчук Н. В., 2015

- максималізм у визначенні обсягу коштів на забезпечення безпеки особистості й максимізація уваги на основі ресурсів держави;

- комплексність забезпечення безпеки;
- рівність безпеки, тобто нормативне закріплення фактичної рівності громадян;

- послідовність пріоритетів життєво важливих інтересів особистості (життя, здоров'я, духовність) [3, с. 14].

Зазначимо, що ці принципи мають загальний характер і можуть деталізуватися.

Найбільшими глобальними небезпеками й загрозами розвитку й безпеці особистості є міжнародний тероризм і міжнародна злочинність, небезпеки обумовлені технологічним прогресом й техногенними аваріями. Окремо слід згадати про небезпеку інформаційну, яка свідчить про необхідність захисту людини від загрози інформаційного характеру.

Забезпечення безпеки в нашій країні визначається найбільшою соціальною цінністю та виступає головним обов'язком держави, що прямо передбачено ст.3 Конституції України [2]. В нашій державі це завдання загострюється у зв'язку із внутрішніми та зовнішніми обставинами (внутрішніми – ламання соціалістичної системи суспільних відносин, кризові явища багатьох сторін громадського життя, падіння рівня промислового виробництва, зниження духовності суспільства, негативна демографічна ситуація; зовнішні – докорінне ламання міжнародних відносин, забезпечення "однобічного" й "безконтактного" характеру ведення війни).

Безпека суспільства включає захист його матеріальних і духовних цінностей, виконання законів, утвердження демократії, досягнення й підтримка на основі принципу соціальної справедливості суспільної злагоди.

Безпека суспільства сформувалась внаслідок усвідомлення феноменів ідентичності та згуртованості суспільства як джерел нестабільності.

Безпека суспільства стосується спроможності суспільства продовжувати існування в його існуючому стані за мінливих умов та можливих чи реальних загроз [1, с. 34]. Для такої безпеки існує загроза, коли "суспільства вбачають загрозу для ідентичності" [4, с. 78].

Безпека суспільства є сектором державної безпеки, але вона також є об'єктом безпеки з власними правилами. В той час як державна безпека визначається загрозами для суверенітету (якщо держава втрачає суверенітет, вона не існує як держава), безпека суспільства стосується тільки загроз для ідентичності суспільства (якщо суспільство втрачає ідентичність, воно не виживає як суспільство) [4, с. 87].

Тому важливим для безпеки суспільства є згуртованість його членів. Зазначимо, що ідентичності суспільства може загрожувати низка факторів, зокрема: культурні чистки, етнічні чистки, радикальний регіоналізм та сепаратизм, міграційні процеси, які створюють зміни у складі суспільства.

Безпека держави полягає в захисті її конституційного устрою, суверенітету й територіальної цілісності держави, встановленні політичної, економічної й соціальної стабільності, рішучій протидії деструктивним силам, корупції, бюрократизму.

Виходячи із змісту й особливостей тих чи інших сфер життя суспільства й загроз безпеки особистості, суспільства й держави, національну безпеку можна розділити на політичну, економічну, соціальну, інформаційну, науково-технічну, екологічну, гуманітарну, військову та інші види безпеки. Вони характеризуються своєрідністю, але перебувають у тісних взаємозв'язку і взаємозалежності. Вказані елементи є однаково важливими для формування

комплексної системи безпеки, але, залежно від історичних обставин, різноманітних чинників кожна складова може набувати особливого значення.

Національна безпека – державна політика, яка скерована на створення внутрішніх і міжнародних умов розвитку суспільства й направлена на збереження й зміцнення життєво важливих національних цінностей. Крім того, це стан захищеності особистості, суспільства й держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, які дозволяють забезпечити конституційні права, свободи, достойну якість й рівень життя громадян, суверенітет, територіальну цілісність й стійкий розвиток держави, оборону та безпеку держави.

Проблеми національної безпеки України багатоаспектні за своєю природою. Вони відображають не лише загальні особливості й специфічні риси, що впливають із труднощів розвитку нашої держави, яка перебуває на стадії становлення власної державності, але це також сукупність геополітичних, економічних, соціокультурних, екологічних особливостей країни. Безпека кожної країни має конкретно-історичний характер, вона залежить від геополітичного становища, наявності надійних партнерів і консолідованої політичної влади всередині держави.

Концептуальні положення в межах забезпечення національної безпеки країни базуються на фундаментальному взаємозв'язку й взаємозалежності стратегії національної безпеки й концепції довгострокового соціально-економічного розвитку країни. Стратегія національної безпеки нашої країни – це офіційно визнана система цінностей, стратегічних пріоритетів й засобів в області внутрішньої і зовнішньої політики, які визначають стан національної безпеки й рівень стійкого розвитку держави на довгострокову перспективу.

Формування національної безпеки включає в себе визначення базових інтересів на основі яких формується система загальнонаціональних пріоритетів, цілей і задач. Точність їх визначення надзвичайно важлива сфера, так як всі цілі безпосередньо витікають із головних пріоритетів країни.

Тому на першому етапі формування національної безпеки країни слід виділити загальнонаціональні інтереси, які вибудовані в пріоритетному порядку. Зазначимо, що в найширшому плані інтереси включають широке коло інтелектуальних, історичних та моральних цінностей.

Національні інтереси – сукупність найважливіших життєвих потреб країни, зміст яких обумовлює політику держави, її цілісність та відповідний рівень життя суспільства. Складовою частиною національних інтересів є всебічний захист життєдіяльності людини й перетворення держави в надійного гаранта забезпечення прав особистості. Зазначимо, що єдність всіх частин суспільства в масштабах країни можлива тільки на основі єдності основного довгострокового інтересу – інтересу збереження і розвитку суспільства як економічної й політичної одиниці, здатної протистояти іншим суспільствам у конкурентній боротьбі за ресурси, які необхідні для забезпечення життєдіяльності окремої людини.

Національні інтереси нашої держави відображають:

- подолання економічної кризи і створення соціально-орієнтованої ринкової економіки;

- створення громадянського суспільства, підвищення ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, розвиток демократичних інститутів;

- створення ефективної системи національної безпеки на місцевому, регіональному та національному рівнях;

- фундаментальні цінності народу;
- утвердження інноваційної моделі розвитку держави та підвищення науково-технічного потенціалу;
- розвиток української нації, історичної свідомості, розвиток етнічної, культурної, мовної, релігійної самобутності всіх національностей, що проживають на території нашої держави.

В США національні інтереси офіційно відображені в стратегії національної безпеки, де важливе місце відводиться потужній та конкурентоспроможній економіці, забезпеченню доступу до світових ринків, джерелам енергії, природним ресурсам, океанам та космічному простору.

В будь-якій країні світу діяльність інститутів державної влади скерована на вирішення суттєвих проблем з метою створення умов для ефективного розвитку нації. Ті задачі, вирішення яких є невідкладними через їх визначальний вплив на процеси, що відбуваються в державі стають пріоритетними. Вони вимагають посиленої уваги не тільки зі сторони держави, але й комплексного, системного підходу до них і партнерських взаємовідносин всіх інститутів влади й громадянського суспільства.

Національні пріоритети це першочергові інтереси національної безпеки даного періоду часу.

Пріоритетним є все, що:

- безпосередньо пов'язане з прискоренням розвитком потенціалу людської особистості, мова йде про створення ефективних державних й громадських інститутів управління й самоуправління;
- соціально-економічні питання;
- демографічні проблеми;
- питання освіти, науки й культурного розвитку.

Для реалізації названих пріоритетів необхідні певні умови:

- економічні, для збереження макроекономічної стабільності й високих темпів зростання ВВП (зазначимо, що зростання ВВП є "абсолютним пріоритетом");
- адміністративні, які забезпечать міцність держави та ролі державних інститутів (для України такою умовою є впровадження адміністративної реформи, зокрема питання пов'язанні з децентралізацією влади та боротьба з корупцією);
- соціальні, які забезпечать не тільки прийняття справедливих законів але і їх виконання;
- військово-політичні, які передбачають забезпечення безпеки й спокійного вирішення всіх перерахованих вище питань.

До пріоритетних зовнішніх національних інтересів нашої держави належать:

- забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості;
- інтеграція держави до Європейського Союзу;
- налагодження рівноправних і взаємовигідних відносин з усіма державами й недопущення домінування іноземного економічного, політичного та культурного впливу;
- вільний доступ до важливих економічних зон та інформаційних потоків;
- участь у будівництві ефективної міжнародної, глобальної та регіональної безпеки.

На наступному етапі формування національної безпеки держави загальнонаціональні інтереси повинні бути трансформовані в політичні цілі. Підкреслимо, що трансформація інтересів в цілі відбувається на основі їх суб'єктивного сприйняття представниками еліти. Принципово важливо при цьому враховувати забезпеченість ресурсами, які необхідні для реалізації поставлених цілей.

На третьому етапі на основі пріоритетних цілей значаються конкретні задачі, які ставляться перед виконавцями – державними інституціями, інститутами громадянського суспільства, органами самоврядування і так далі. Це повинно стати прерогативою виключно вищого політичного керівництва країною, яке виражає в кінцевому результаті волю всього суспільства. В сьогоденні українських реаліях так не виходить, й поки що це залишається прерогативою виконавчої влади, причому в основному її фінансовим блоком. Ні міністерства, ні відомства не повинні самі займатися постановкою задач для себе: єдине, що вони можуть, так це приймати участь в розробці окремих пропозицій.

Наступний етап це розробка планів й обговорення механізмів рішення поставлених задач. При цьому, особлива увага звертається на критерії визначення їх ефективності, які дозволяють адекватно оцінити кінцевий результат [4, с. 95].

Національна безпека як стан відносин з приводу захищеності національних інтересів має своїм антиподом загрози й небезпеки. Загрози – це стан відносин, коли існує очевидний намір однієї держави (чи держав), юридичних, фізичних осіб завдати шкоди національним інтересам іншої держави. Загрози завжди становлять потенційну небезпеку для національних інтересів. Небезпека національним інтересам – це фактичні дії однієї держави (чи держав), юридичних, фізичних осіб щодо нанесення безпосередньої шкоди національним інтересам іншої держави. Зазначимо, що за ступенем нанесення шкоди систему небезпек можна кваліфікувати в такому порядку: ризик (ситуації, коли формуються передумови протидії процесу реалізації національних інтересів, цінностей, системі забезпечення національної безпеки); виклик (конкретна протидія захисту національних інтересів та цілей, вирішенню завдань забезпечення національної безпеки у формі офіційних і неофіційних політико-дипломатичних дій); небезпека (завдання шкоди важливим національним інтересам і національній безпеці в обмежених (локальних) масштабах; загроза (безпосередня небезпека заподіяння шкоди життєво важливим національним інтересам і національній безпеці, що торкається національних цінностей, суверенітету й територіальної недоторканості).

Висновок. Хотілось би виділити, те, що будь-яка держава має стратегічні національні пріоритети – найважливіші вектор забезпечення національної безпеки, за якими реалізуються конституційні права й свободи громадян держави, здійснюється стійкий соціально-економічний розвиток й охорона суверенітету країни, її незалежність й територіальна цілісність. Крім того, стратегічні національні пріоритети це внутрішні й зовнішні суверенні потреби держави в забезпеченні національної безпеки.

Сьогодні для України пріоритетними завданнями є створення умов для розвитку економіки, боротьба з корупцією (це індикатор хвороби економіки), реформування системи влади (питання децентралізації владних відносин та підвищення ролі регіонів), пошук взаєморозуміння й довіри між владою й суспільством, відкритість влади, побудова інститутів громадянського суспільства, боротьба з сепаратизмом, що розриває нашу країну, боротьба з бідністю.

Відсутність дієвих реформ на протязі останніх двадцяти років незалежності нашої країни ослабили її, що призвело до суттєво впливу зовнішніх чинників на розвиток України.

Список використаних джерел

1. Безпека суспільства у регіоні Румунія-Україна-Республіка Молдова: тристоронній підхід (Бухарест-Кишенів-Київ). – К., 2008. – 144 с.
2. Конституція України [Текст]: офіц. Текст: [прийнята на п'ятій сесії Верховної ради України 28 червня 1996 р. зі змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р.: станом на 1 січня 2006 р.]. – К.: Мін-во Юстиції України, 2006. – 124 с.

3. Ларцев В. С. Феномен особистості як предмет вивчення суспільних наук: зб. наук-пр./ голов. Ред. В. Лях та ін.. – К.: Укр. Центр духов. Культури, 2002. – С.11-15.

4. Eurostat (2014) Un Population Division (2014); Ghetau(2014) in strategic directions of sustainable development in Romania – SPOS, 2014. Authors: ConstantinCinpagea, Dan Manoleli, Viorel Nita. – 2014. – 128 p.

Надійшла до редколегії 25.03.15

Н. В. Ликарчук, д-р політ. наук, доц.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ КАК СОСТАВНЫЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Национальная безопасность государства рассматривается, во-первых, как система целей, интересов и приоритетов всей национальной политики, и, во-вторых, как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз. При этом главным объединяющим звеном между ними есть человек. Потому важнейшими целями национальной безопасности есть обеспечение конституционных прав, свобод, достойное качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальная целостность и стойкое развитие государства, оборона и безопасность страны.

Обозначаются концептуальные положения в области обеспечения национальной безопасности страны, которые базируются на фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости стратегии национальной безопасности и концепции долгосрочного социально-экономического развития страны.

В статье анализируются национальные интересы и национальные приоритеты как важные составные национальной безопасности государства. На начальном этапе формирования национальной безопасности страны выделяют общенациональные интересы, которые выстраиваются в приоритетном порядке.

Обозначается, что общность всех частей общества в масштабах страны возможно только на основе единства основного интереса – интереса сбережения и развития общества как экономической и политической единицы, способной противостоять другим обществам в процессе конкурентной борьбы за ресурсы, которые необходимы для обеспечения жизнедеятельности как отдельного человека, так и общества, так и государства.

Ключевые слова: национальная безопасность, национальные интересы, национальные приоритеты.

N. Likarchu, Doctor of political science, Associate Professor

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

NATIONAL INTERESTS AND NATIONAL PRIORITIES AS COMPONENTS OF NATIONAL SECURITY

National security consideration, on the one hand, the system goals, interests, threats and priorities in national policies, on the other – as the state protection of vital interests of the individual, society and the state from internal and external threats. Thus the main chain joining element between them is a person. Therefore, the most important objectives of national security is to ensure constitutional rights, liberties, and decent quality of life of citizens, sovereignty, territorial integrity and sustainability of state, defense and security.

Conceptual specified position in the field of national security, based on the fundamental relationship and interdependence of national security strategy and the concept of long-term social and economic development.

In the article the author examines national interests and national priorities as important components of national security. At the initial stage of formation of national security out national interests that are lined up on a priority basis.

Researcher says that the unity of all sections of society across the country is possible only on the basis of the unity of the main long-term interest – interest in the preservation and development of society as an economic and political entity, able to withstand other societies in the competition for the resources needed for life of the individual, society and the state.

Keywords: national security, national interests, national priorities, danger to national interests.

УДК 351+005.1+342. 511. 1

Е. А. Луژیкова, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

ООН И ГОСУДАРСТВА – УЧАСТНИКИ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ УНИВЕРСАЛЬНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ

В данной статье анализируется роль Организации Объединенных Наций в становлении и развитии института универсальных международных избирательных стандартов, путем рассмотрения эволюции данной организации через так называемые "волны унификации", выделяемые в соответствии с изменением представлений международного сообщества о принципах демократических выборов как таковых, а так же основных форм международного взаимодействия в области демократического развития государств, механизмов их осуществления на национальном уровне. Центральное место в статье занимает исследование современной нормативно-правовой базы вышеуказанной организации и выделение соответствующих критериев демократических выборов, их содержания и взаимосвязи, ныне существующих механизмов контроля за осуществлением этих требований со стороны ООН. Не менее важны выводы относительно современного состояния анализируемого феномена и перспектив осуществления разработанных ООН стандартов на почве отдельных государств. Автором делается вывод, что на сегодняшний день необходимо произвести пересмотр соответствующих нормативно-правовых актов с целью устранения таких негативных черт как "декларативность" и соответствующих формулировок, а так же осуществить комплексную разработку новых механизмов их осуществления с учетом современных реалий, прежде всего, глобализации и вытекающих из нее угроз.

Ключевые слова: институт международных избирательных стандартов, "волны унификации", демократические выборы, критерии демократических выборов.

Актуальность темы представлена тем, что в начале XXI века для проведения свободных и справедливых выборов государства как никогда ранее нуждаются в международной помощи, направленной на обеспечение соблюдения избирательных прав человека в целом, а также в сотрудничестве в области создания и укрепления

правовой, технической и материальной инфраструктуры, необходимой для проведения выборов.

Основной же площадкой межгосударственного взаимодействия в области демократизации избирательного процесса является именно Организация Объединенных Наций. Непосредственно в рамках деятельности этого крупнейшего интеграционного объединения

впервые было определено содержание политических прав человека, ценность демократических избирательных стандартов, а так же разработаны определенные способы их воплощения в жизнь.

Важная роль ООН сохраняется и по сей день, универсальные международные избирательные стандарты, действующие в отношении государств любого континента Земли, закрепились, прежде всего, в нормативных источниках анализируемой нами организации [12].

В тоже время, важно отметить что международные избирательные стандарты – это динамическое явление, которое одновременно отражает универсальные предписания человеческого сосуществования, и при этом изменяется в соответствии с конкретными историческими условиями, отвечая, таким образом, вызовам времени [7, с. 54].

Поэтому последующий анализ позволяет не только проанализировать современные аспекты соответствующего межгосударственного взаимодействия в рамках деятельности ООН, но и генезис института универсальных международных избирательных стандартов в целом, тем самым осознать историческую обусловленность современных его черт.

Говоря о **степени изученности** представленной темы следует отметить, что в существующем литературном массиве доминируют материалы информационного характера, включающие статистические данные о деятельности ООН (прежде всего, речь идет об изданиях структурных подразделений этой организации, таких как Центр по правам человека), нежели работы, анализирующие концептуальные и правовые основы данной организации.

С учетом современного кризиса института международных избирательных стандартов необходимы исследования, позволяющие усовершенствовать существующие нормы и принципы, предъявляемые ООН к государствам-участникам, а в перспективе способные ускорить процесс разработки возможных механизмов их реализации.

Целью данной статьи, таким образом, становится анализ деятельности ООН как основной площадки международного взаимодействия в области разработки и реализации международных избирательных стандартов на основе изучения генезиса этого интеграционного объединения, его современного состояния, документации и существующих механизмов взаимодействия ООН и стран-участниц по вопросам реализации соответствующих обязательств.

Основные вехи ее развития можно определить с помощью так называемых "волн унификации", которые позволяют рассмотреть эволюцию института международных избирательных стандартах с учетом общих тенденций международного права.

Первая волна непосредственно связана с принятием Устава ООН и Всеобщей декларации прав человека, а так же иных нормативно-правовых актов, вытекающих из Устава ООН (таких как "Всеобщая декларация прав человека"). В этот период вопрос о критериях демократического избирательного процесса встал особенно остро. Результатами такого поиска становятся два фундаментальных источника права. Так, 24 октября 1970 года была принята "Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН". Эта декларация представляет собой первый официальный документ, специально формулирующий принципы международного

взаимодействия, в том числе в области избирательного процесса (Статья 7-10).

Нормативные нововведения в 70-е годы XX века приводят к активизации и усовершенствованию механизмов взаимодействия физических лиц с международными институтами. Комиссия по правам человека в этот период получила право рассматривать жалобы лиц по поводу нарушения их прав. Основным достижением этого десятилетия стало принятие в 1976 году "Международного пакта о гражданских и политических правах", и первого факультативного протокола к нему, что внесло существенный вклад в развитие представлений о демократическом избирательном процессе.

Вторая волна унификации охватывает период с конца 1980-х – начала 1990-х годов XX века. Этот период характеризуется изменением политического расклада сил на мировой арене (распад СССР, начало кризиса в бывшей Югославии, ряд конфликтов на Ближнем Востоке).

Основной политической тенденцией становится отказ большинства стран от социалистической модели устройства общества. В результате произошла так называемая "демократическая международно-правовая унификация". Это проявилось в определенной подготовке международных организаций к политическим переменам, что повлекло изменения и в сфере международного права. В это время вновь стал проявляться явный интерес к стандартам, касающихся проведения свободных и справедливых выборов. На этом фоне международное сообщество активизировало деятельность по повышению эффективности применения существующих на тот момент стандартов демократических выборов и оказанию помощи странам, стремящимся провести такие выборы.

Логическим продолжением второй волны унификации становится появление в начале 90-х годов прошлого века комплекса прав, получивших название "права человека третьего поколения". С этого момента начинается третья волна. В июне 1993 года представители более 170 государств на конференции в Вене, рассмотрев проблему применения методов и механизмов ООН в области прав человека, приняли Венскую декларацию. Далее мы более подробно остановимся на ее содержании.

Для четвертой волны, начавшейся в конце 1990-х годов, стало характерным воплощение "доктрины международного вмешательства". Как отмечается исследователями, она характеризуется "наступлением" международных организаций на государственный суверенитет.

Тогда был сделан первый крупный шаг по оформлению норм международной политической и юридической ответственности национальных правительств перед мировым сообществом. Так, в 2001 году, Генеральная Ассамблея ООН обсудила проект статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния. Но, тем не менее, регламентация международно-правовой ответственности государств до сих пор находится в состоянии неопределенности [8, с. 13-15].

Для того чтобы понять сущность позиции ООН в отношении критериев демократических выборов, необходимо проанализировать ее нормативно – правовую базу.

Естественно, что главным источником развития стандартов в данной области является Устав ООН. Прежде всего, в нем закреплён принцип уважения к правам человека. Так, в соответствии с п. 3 ст. 1 Устава ООН, ставится общая цель "осуществлять международное сотрудничество... в поощрении и развитии

уважения к правам человека и основным свободам для всех..." [14].

В то же время, в нем не дается конкретного наполнения этих принципов человеческого общежития.

Более подробное описание политических прав человека мы можем найти во "Всеобщей декларации прав человека", которая была утверждена Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. Указанная декларация имеет поистине всеобъемлющий охват, поскольку повсеместно сохраняет свою ценность для каждого человека, независимо от того, разделяет или нет его правительство эти принципы или ратифицировало оно его или нет.

Изначально этот документ был актом о будущих намерениях, и это зафиксировано в преамбуле: "В качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства с тем, чтобы каждый человек и каждый орган общества, постоянно имея в виду настоящую декларацию, стремились путем просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод и обеспечению, путем национальных и международных прогрессивных мероприятий, всеобщего и эффективного признания и осуществления их как среди народов государств – членов Организации, так и среди народов территорий, находящихся под их юрисдикцией" [1].

Несмотря на это, сейчас ее содержание большая часть государств воспринимают как общепризнанный стандарт, а главное – как ориентир в разработке национальных правовых норм.

Именно в этой декларации впервые было закреплено право человека на участие в политической жизни государства, то-есть право на демократию.

Согласно 21 статье: "Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования" [1].

На основе "Всеобщей декларации прав человека" были созданы иные нормативно – правовые акты. Речь идет о более чем восьмидесяти конвенциях и декларациях.

Среди них и "Международный пакт о гражданских и политических правах" 1966 г., упоминавшийся ранее. Ст.25 этого документа закрепляет право каждого "голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей" [10].

Участниками данного пакта являются 127 государств. Этот документ принимался в форме многостороннего международного договора и, в отличие от Всеобщей декларации прав человека, сразу определялся как документ, носящий обязательный характер в отношении государств.

Данная характеристика делает его обязательным для исполнения, международным инструментом с самым большим количеством участников, гарантирующим право на свободные выборы.

К числу основных источников универсальных международных избирательных стандартов относятся также "Конвенция о политических правах женщин" от 20 декабря 1952 г., "Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин" от 18 де-

кабря 1979 г. [6], "Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации" от 25 декабря 1965 г. и т.д.

В этих международно-правовых документах, разработанных в рамках ООН, сфокусировано внимание на недопустимости дискриминации в отношении прав женщин при участии в выборах и любой расовой дискриминации, причем под расовой дискриминацией в ч.1 ст.1 "Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации" понимается "любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или других областях общественной жизни" [9].

В ст.5 этого же документа закреплен следующий принцип: "государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления следующих прав:... политических прав, в частности права участвовать в выборах – голосовать и выставлять свою кандидатуру – на основе всеобщего и равного избирательного права, права принимать участие в управлении страной..." [9].

Более того, государства взяли обязательство принимать специальные меры, направленные на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами. В статьях 1 и 2 "Конвенции о политических правах женщин" сказано: "Женщинам принадлежит право голосовать на всех выборах на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации. Женщины могут быть избираемы на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации, во все установленные национальным законом учреждения, требующие публичных выборов" [5].

Все эти документы вместе со Всеобщей декларацией прав человека составляют ядро "Международного Билля о правах человека", предусматривающего, в частности, что "каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей, а также голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей".

В целом, на основе фундаментальных прав и свобод человека и гражданина ООН были сформулированы важнейшие принципы избирательного права – право принимать участие в управлении страной, право избирать и быть избранным, право на равный доступ к государственным должностям.

Эти права непосредственно связаны с конкретными элементами функциональных характеристик выборов, таких как свободный характер выборов, справедливый характер выборов, подлинный характер выборов, регулярный характер выборов.

Важно и то, что изначально эти характеристики с содержательной точки зрения не были раскрыты должным образом. Поэтому в дальнейшем ООН были

предприняты ряд попыток по устранению этого недостатка [15, с. 24].

В рамках деятельности Подкомиссий ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств в 1972 г., были уточнены следующие принципы:

1. Принцип всеобщего избирательного права означает, что каждый гражданин имеет право голосовать на любых общегосударственных выборах и любых референдумах и плебисцитах, проводимых в его стране. При этом право на участие в голосовании не зависит от образовательного ценза.

2. Принцип равного избирательного права предусматривает, что каждый гражданин вправе участвовать в выборах на равных основаниях и каждый голос имеет одинаковую силу. Помимо этого, каждый гражданин должен иметь равные правовые возможности выдвигнуть свою кандидатуру на выборах.

3. Соблюдение принципа прямого избирательного права означает, что граждане голосуют на выборах соответственно за кандидата и (или) список кандидатов или против кандидата, кандидатов и (или) списка кандидатов непосредственно.

4. Тайное голосование означает, что каждому голосующему должна быть предоставлена возможность такого голосования, которое не повлекло бы за собой обнаружения того, как он голосовал или намерен голосовать. При этом ни один голосующий не может быть принужден ни в судебном порядке, ни другим способом, объявить, как он голосовал или как он намерен голосовать, и никто не должен пытаться получить от голосующих, прямо или косвенно, сведения о том, как они голосовали или намерены голосовать.

5. Периодичность на национальном уровне нужно определять исходя из того, что власть правительства должна постоянно отражать волю народа, которая лежит в основе законности деятельности правительства [10, с. 17].

В дальнейшем в резолюциях ООН начали формироваться и другие функциональные характеристики выборов – свободные, справедливые, подлинные, организация, а так же был закреплен принцип проведения выборов самостоятельными избирательными органами:

1. Свободные выборы обеспечивают гражданам и иным участникам избирательного процесса возможность без какого бы то ни было влияния, насилия, угрозы применения насилия или иного противоправного воздействия сделать свой выбор относительно своего участия или неучастия в выборах в допускаемых законом формах и законными методами, не опасаясь наказания либо воздействия, какими бы ни были итоги голосования и результаты выборов.

2. Справедливые выборы создают всем участникам избирательного процесса равные правовые условия для участия в избирательной кампании.

3. Подлинные выборы предоставляют избирателям право сделать реальный выбор, выявляют свободно выраженную волю народа и приводят к ее осуществлению. Подготовка и проведение выборов, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан, а также контроль за их соблюдением должны возлагаться на соответствующие избирательные органы, которые в пределах своей компетенции и полномочий должны быть независимыми и эффективно работающими [3, с. 26].

Говоря о мероприятиях, направленных на координацию действий между ООН, региональными объединениями и отдельными странами – участницами, по поводу реализации прав человека, в том числе и изби-

рательных, был выработан механизм контроля – проведение всемирных встреч по правам человека:

1. Первая подобная всемирная встреча состоялась в Тегеране в 1968 г. В 1989 г. Генеральная Ассамблея призвала к созыву всемирной встречи для обзора и оценки прогресса, достигнутого в области прав человека после принятия Всеобщей декларации прав человека, обсуждения существующих препятствий и путей их преодоления.

2. В ходе первого из четырех заседаний Подготовительного комитета, состоявшегося в Женеве в сентябре 1991 г., выяснилось, что речь должна идти о задачах, сопряженных со сложными, подчас противоречивыми вопросами национального суверенитета, универсальности международно-правовых норм, роли неправительственных организаций и проблемами достижения, жизнеспособности и беспристрастности новых или "усиленных" документов в области прав человека.

3. Повестка дня Всемирной конференции по правам человека, утвержденная сорок седьмой сессией Генеральной Ассамблеи в 1992 года в Вене, где была принята соответствующая декларация, в которой оговаривались политические и гражданские права меньшинств (включая расовые, религиозные и этнические меньшинства, коренные народы, женщин и детей, жертв войны, беднейшие слои населения, инвалидов).

Так же одним из важнейших механизмов содействия ООН национальным правительствам в реализации принципов в области демократизации является проведение различных электоральных операций. ООН начала свою деятельность в данной сфере с официального наблюдения за проведением дополнительных выборов в Корею еще в 1948 году.

С тех пор такая практика неизменно продолжалась в качестве основного компонента программ Организации в области деколонизации, разрешения конфликтов и контроля за соблюдением прав человека.

Использование электоральных операций повлекло за собой необходимость оказания содействия в разработке современных национальных избирательных законодательств и проведении национальных избирательных кампаний, которые не противоречили бы общепризнанным принципам и нормам международного права.

В этой связи Генеральная Ассамблея в своей Резолюции N 48/131 от 20 декабря 1993 г. признала, что для обеспечения непрерывности и устойчивости процесса демократизации, ООН должна оказывать соответствующую помощь отдельным странам на протяжении всего избирательного процесса.

Участие ООН в мероприятиях по проведению выборов обусловлено обязанностью сотрудничать с государствами-членами в целях поощрения основных прав, перечисленных в ее Уставе и во Всеобщей декларации прав человека.

Руководящий принцип деятельности ООН в области проведения выборов заключается в оказании правительствам по их просьбе помощи в целях реализации права народа этих стран на свободное и активное участие в формировании государственной власти.

Помощь ООН в проведении выборов осуществляется в основном по трем направлениям:

1. Техническая помощь. Консультативные услуги и техническая помощь по правовым, техническим аспектам и аспектам прав человека демократических выборов не подразумевают непосредственного участия ООН в проведении выборов, так же как они не предполагают и элемента наблюдения. Сама по себе эта помощь может быть весьма быстро оказана по просьбе

соответствующего правительства без необходимости рассмотрения этого вопроса каким-либо управляющим политическим органом Организации Объединенных Наций. ПРООН, Центр по правам человека и Департамент экономического и социального развития обеспечивают предоставление консультаций и помощи по широкому ряду вопросов, касающихся выборов, включая консультации по важнейшим вопросам прав человека, организации регистрации, установлению личности граждан с помощью более адекватных документов, компьютеризации избирательных списков, усилению деятельности администрации по проведению выборов, созданию органов по рассмотрению жалоб и споров, электронной обработке данных, касающихся выборов, технике подсчета голосов, юридической помощи и материальному обеспечению, просветительской работе с населением в области гражданских прав и прав избирателей, по радиосвязи и по вопросам общественной информации. Наконец, в случае необходимости, в этих целях могут быть осуществлены крупномасштабные программы технического сотрудничества.

2. Проведение и организация выборов. При таком положении Организация Объединенных Наций организует практически каждый аспект избирательного процесса.

3. Наблюдение или контроль за выборами. Этот вид деятельности включает сертификацию Специального представителя Генерального секретаря, подтверждающую законность некоторых важнейших аспектов избирательного процесса. В ходе него выборы организуются и проводятся национальными органами, а ООН выражает свое мнение по поводу свободы и справедливости этих выборов [13].

Для облегчения растущего участия Организации Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея учредила пост заместителя Генерального секретаря, возглавляющего Департамент по политическим вопросам, который должен осуществлять функции координационного центра по оказанию помощи государствам в проведении выборов.

В целях оказания содействия вышеуказанному должностному лицу, была создана группа по оказанию помощи в организации и проведении выборов. Она играет центральную роль в обработке просьб государств, касающихся оказания помощи в проведении выборов, при этом все такие просьбы направляются через эту группу.

Получив подобное обращение, группа совместно с Программой развития Организации Объединенных Наций, Центром Организации Объединенных Наций по правам человека и другими соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций обычно проводит миссию по оценке потребностей с целью определения вида необходимой помощи и оказывает содействие на первоначальных этапах разработки соответствующего проекта [4, с. 10].

Как только проект или миссия готовы к осуществлению, их реализация возлагается на соответствующие организации под их полную ответственность, хотя поддержка и координация со стороны Группы в рамках такой системы по-прежнему осуществляется в течение всего процесса.

Несмотря на широкую нормативно-правовую базу и наличие специализированных структур, ответственных за ее исполнение, существует ряд проблем, которые служат почвой для негативных оценок деятельности ООН в исследуемой нами области.

Среди них мы можем выделить два основных: во-первых, резкой критике подвергается "общность" и "расплывчатость" формулировок; во-вторых – все больше звучат утверждения о политизации деятельности ООН.

Первый аспект характеризуется тем, что большинство исследователей института международных избирательных стандартов склонны считать, что в основных источниках ООН заключены лишь общие принципы организации выборов, что ведет к ряду негативных последствий на региональном и национальных уровнях в виде неправильного прочтения указанных норм. По мнению сторонников данной позиции, концептуализация исследуемых нами стандартов и описание механизмов их реализации должно быть закреплено в фундаментальных актах ООН.

Даже то, что эти стандарты были наполнены конкретизированным содержанием в резолюциях ООН, не является решением проблемы, ведь резолюции в данной области носят исключительно рекомендательный характер и не обязательны для исполнения [2, с. 18].

В ответ на это, в докладе "Права человека и выборы.ООН" указывается, что общность формулировок является не недостатком, а достоинством: "Стандарты Организации Объединенных Наций в области прав человека, касающиеся выборов, являются весьма широкими по своему характеру и поэтому могут применяться в целом ряде политических систем" [12].

Второй аспект связан с вопросом о политизации деятельности ООН, то есть ситуации, когда правовые нормы служат инструментом достижения определенных интересов отдельными странами.

Как отмечает Ю.Хабермасом: "Мы должны, следовательно, исходить из того, что эти элементарные права признаны легитимными во всем мире и что справедливый контроль за их соблюдением осуществляется в соответствии с правилами, признанными легитимными. В обоих отношениях супранациональные действия (здесь имеется ввиду деятельность интеграционных объединений регионального и универсального уровня), политически обустроенного, но разгосударственного международного сообщества могут паразитически питаться правовыми принципами, которые на протяжении многих лет так тщательно охраняли демократические конституционные государства. На супранациональном уровне политически формирующие цели и задачи отходят на задний план по сравнению с осуществлением права; вследствие большей арены для принятия решений эти задачи требуют более высоких легитимационных затрат, т. е. более последовательно институционализированного участия граждан. Между тем более чем 60 специальных и вспомогательных учреждений ООН, о которых мы до сих пор и не упоминали, имеют дело с такими именно с фактами, носящими политический характер" [16].

Подводя итоги, мы можем сделать вывод, что ООН не только является инициатором создания международных избирательных стандартов как таковых, но и по сей день остается основной площадкой для их развития и реализации в отдельно взятых государствах.

Помимо нормативно-правовой базы, это международное объединение имеет ряд специфических механизмов для осуществления указанных принципов на практике (институт международного наблюдения и "электоральных операций").

В то же время, фундаментальные источники права, созданные в рамках деятельности ООН характеризуют-

ся общностью формулировок, что ведет к ряду негативных последствий на региональном и национальных уровнях в виде неоднозначного прочтения указанных норм.

Помимо прочего, все чаще в научной литературе мы можем встретиться с обвинениями ООН в политической предвзятости к государствам с неустоявшейся демократией.

Существующие трудности адаптации избирательных стандартов этого крупнейшего интеграционного объединения на национальной почве и уровне региональных организации признаются не только исследователями.

Так, На 68 сессии Генеральной Ассамблеи ООН 23 августа 2007 г. в своем докладе "Укрепление роли ООН в повышении эффективности принципа периодических и подлинных выборов и содействию демократизации" Генеральный секретарь ООН заявил "о стратегической необходимости активизации деятельности ООН в области дальнейшей разработки, раскрытия содержания с правовой и политической точек зрения, и распространения международных избирательных стандартов". Данное заявление на столь высоком уровне говорит о заинтересованности руководства ООН в концептуализации данного феномена [13].

Список використаних джерел

1. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
2. Вылегжанин А. Становление глобального правового пространства в 21 веке / А. Вылегжанин // Международные процессы. – 2010. – № 2 (23) – С. 15 – 29.
3. Борисов И. Международная защита избирательных прав: от обычаев к международным нормам / И. Борисов // "Конституционное и муниципальное право". – 2006. – №12 – С. 24 – 28.

4. Борисов И., Малеев Ю. Основные права и обязанности государств в избирательном процессе / И.Борисов, Ю.Малеев // Московский журнал международного права. – 2002. – №1. – С. 4-15.

5. Конвенція про політичні права жінок від 20.12.1952 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uapravo.net/akty/postanowa-main/akt8pqdp1u.htm>.

6. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukraine.uapravo.net/data2008/base68/ukr68075.htm>.

7. Кофман Б., Баймуратов М. Міжнародні виборчі стандарти: досвід системного дослідження / Б.Кофман, М. Баймуратов // Вісник Центральної виборчої комісії – 2013. – №1 (25). – С. 53- 57.

8. Кутейников А. Правовые нормы международного регулирования : волны унификации / А.Кутейников // Международные процессы. – Том 1. – № 1 (1). Январь – апрель 2003 – С. 11 – 17.

9. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21.12.1965 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_105.

10. Любарев А. Проблемы систематизации международных избирательных стандартов / А.Любарев // Московский журнал международного права. – 2009. – № 3. – С. 5 – 25.

11. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 19.10.73 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

12. Права человека и выборы. ООН, Женева 1995 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training2ru.pdf>.

13. Послание Генерального Секретаря ООН по случаю дня демократии [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unrussia.ru/ru/node/435>.

14. Статут Організації Об'єднаних Націй від 26.06.1945 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_010.

15. Торкунов А. Дефицит демократии и международное сотрудничество / А.Торкунов// Международные процессы – 2009 г. – Том 7. – Номер 3(21) – С. 21 –27.

16. Хабермас Ю. Расколотый Запад: Перев. с англ./ Е.В. Афонасина и С.В.Моисеева.- М.: Издательство "Весь Мир", 2008 г. – С. 137.

Надійшла до редколегії 14.04.15

Є. В. Луژیкова, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

ООН І ДЕРЖАВИ – УЧАСНИКИ: ВЗАЄМОДІЯ В СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ УНІВЕРСАЛЬНИХ МІЖНАРОДНИХ ВИБОРЧИХ СТАНДАРТІВ

У цій статті аналізується роль Організації Об'єднаних Націй у становленні та розвитку інституту універсальних міжнародних виборчих стандартів, шляхом розгляду еволюції цієї організації через так звані "хвилі уніфікації", що виділяються відповідно до зміни уявлень міжнародного співтовариства про принципи демократичних виборів як таких, а також основних форм міжнародної взаємодії у сфері демократичного розвитку держав, механізмів їхнього здійснення на національному рівні. Центральне місце в статті займає дослідження сучасної нормативно-правової бази вказаної вище організації і виділення відповідних критеріїв демократичних виборів, їхнього змісту та взаємозв'язку, нині існуючих механізмів контролю за здійсненням цих вимог із боку ООН. Не менш важливі висновки щодо сучасного стану феномена, що аналізується, та перспектив здійснення розроблених ООН стандартів на ґрунті окремих держав. Автором робиться висновок, що на сьогоднішній день необхідно здійснити перегляд відповідних нормативно-правових актів із метою усунення таких негативних рис як "декларативність" відповідних формулювань, а також здійснити комплексну розробку нових механізмів їхнього здійснення з урахуванням сучасних реалій, насамперед, глобалізації та загроз, що з неї випливають.

Ключові слова: міжнародні виборчі стандарти, "хвилі уніфікації", демократичні вибори, критерії демократичних виборів.

E. Luzhikova, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

THE UN AND THE STATE – PARTICIPANTS: COOPERATION IN THE REALIZATION OF UNIVERSAL INTERNATIONAL ELECTION STANDARDS

This article analyses the role of the United Nations in establishing and developing the institute of universal international election standards by considering evolution of this organisation through so called "unification waves" singled out according to changes in the international society's ideas on principles of democratic elections as well as main forms of international interaction in the sphere of democratic development of states, mechanisms of their execution at the national level. The article mainly focuses on researching the modern regulatory and legal base of the abovementioned organisation and determining respective criteria of democratic elections, their content and interconnection, existing mechanisms of control over compliance with these requirements on behalf of the UN. Also, important conclusions are made regarding the current state of the analysed phenomenon and perspectives of executing the UN-developed standards in separate states. The author comes to a conclusion that at present respective regulatory and legal acts shall be reviewed in order to eliminate such negative features as "declarativity" of respective wordings, and comprehensively develop new mechanisms of their implementation with account of modern environment, first of all, globalisation and its arising threats.

Keywords: international election standards, "unification waves", democratic elections, principles of democratic elections.

УДК 35.078(477)

Г. В. Мамчур, канд. політ. наук, асист.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗА ПРАВЛІННЯ ГЕТЬМАНА ПАВЛА СКОРОПАДСЬКОГО

Досліджені особливості організації влади та інституалізації державної служби за гетьманату Павла Скоропадського (29 квітня 1918 р. – 14 грудня 1918 р.). Проаналізовано історичне значення названого етапу становлення вітчизняної моделі державної служби.

Ключові слова: державне управління, державна служба, гетьманат Павла Скоропадського, історія державної служби.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Ефективність організації державної служби у сучасній Україні залежить від багатьох факторів, у тому числі від знань закономірностей її розвитку, на який впливає і її історія. Період правління гетьмана Павла Скоропадського, що припадає на важливий етап українського державотворення, називають також новою віхою в історії вітчизняної державної служби. Зокрема, з цим часом пов'язують процес інституалізації та формування сучасної моделі державної служби. Не зважаючи, на тривалу втрату державної незалежності у складі Радянського Союзу, з 1918 року вітчизняні науковці беруть лік сучасній державній службі України [6].

дослідження організаційно-правових засад державної служби зазначеного періоду має ряд особливостей, дослідження яких дозволить зрозуміти історичну тяглість традиції вітчизняного адміністрування та оптимальні шляхи її наступного розвитку.

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

Особливе місце у наукових дослідженнях історії державної служби України, яке здійснили О. Аркуша, Є.Бородін, С.Віднянський, М.Іншин, Т.Мотренко, відведено періоду правління Павла Скоропадського. В контексті історичного аналізу розвитку державної служби на основних етапах вітчизняного державотворення науковцями зроблено ряд ґрунтовних висновків, покладених в основу наступних наукових пошуків (П.Гай-Нижник, С.Коник, Я.Піріг, тощо).

Залишається актуальною потреба систематизації отриманих знань про період гетьманату та пошуку нових форм використання зроблених наукових висновків у контексті українського сьогодення.

Мета статті.

Мета статті полягає у комплексному дослідженні особливостей інституалізації державної служби за правління гетьмана Павла Скоропадського та обґрунтуванні історичного значення названого етапу становлення вітчизняної моделі державної служби.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

З моменту приходу до влади Скоропадського, розпочинається новий період в історії української державності, виражений у зміні форм державного управління та місця у ній державної служби. 29 квітня 1918 р. у Києві на Всеукраїнському з'їзді хліборобів-землевласників був проголошений гетьманат на чолі з почесним отаманом Вільного козацтва, генералом Павлом Скоропадським. Центральна Рада, Мала Рада, а також усі земельні комітети були розпущені. Міністри УНР та їхні заступники звільнялися. Решта урядовців, які працювали в державних інституціях, повинні були залишатися на займаних посадах і продовжувати виконувати свої обов'язки.

"Грамота до всього Українського Народу" та "Закони про тимчасовий державний устрій України" стали правовими основами діяльності гетьманської держави, які скасовували владу Української Народної Республіки і тимчасово передавали всю законодавчу та виконавчу владу гетьманові.

Історики сперечаються щодо визначення форми державності Гетьманату. Проте погоджуються, що все ж він мав формальні ознаки самостійного державного утворення: тимчасову конституцію, главу держави, уряд як виконавчу і законодавчу владу, судову систему, армію, визнання інших країн, дипломатичні відносини, міжнародні угоди тощо [1, с. 185-186].

Особливості організаційно-правових засад державної служби визначалися моделлю державного управління Гетьманату, специфічною рисою якої було домінування органу держави в одній особі – гетьмана над іншими державними організаціями. Повноваження гетьмана визначалися законодавчо – виключно гетьманові належала "влада управи" в усій українській державі. Він призначав "отамана Ради Міністрів", за поданням якого затверджувався кабінет міністрів. Гетьман, як і президенти багатьох сучасних держав, обіймав три посади: глави держави, глави виконавчої влади і головнокомандуючого збройними силами.

Головним завданням гетьмана стало створення дієвої системи влади усіх рівнів, на що у свій час виявилася неспроможною Центральна Рада і що стало однією з головних причин її краху.

Для здійснення своїх повноважень гетьман мав розгалужений апарат, який складався з трьох підрозділів: штабу, головної квартири та канцелярії. Вже 1 травня 1918 р. уряд ухвалив положення "Про Головну квартиру Гетьмана", що мала складатися "з Чинів, які знаходилися при Гетьмані для доручень, Власної Канцелярії і Штабу Гетьмана". Потреби на утримання всіх підрозділів апарату гетьмана визначалися державним бюджетом. 16 липня 1918 р. були затверджені тимчасовий штат штабу гетьмана. Він складався з чотирьох частин: штатів осіб біля гетьмана, штатів гетьманської похідної канцелярії, штатів гетьманського коменданта і штатів гетьманського господаря. Повноваження гетьмана закріплювалися у положенні "Про штаб гетьмана всієї України".

На штаб покладалася така завдання: ведення ділового листування гетьмана; інформування про політичну та економічну ситуацію в Україні і за її межами; гарантування особистої безпеки гетьмана; нагляд за політичними партіями та опозиційними силами; організація місцевих і зарубіжних поїздок гетьмана; архівна справа. Штаб займався кадровими питаннями в головній квартирі гетьмана (призначення, звільнення службовців, а також переведення та відпустки).

На головну квартиру гетьмана покладалася завдання охорони всієї адміністрації гетьмана. Організаційно головна квартира складалася з генеральної старшини, гетьманських осавулів, особистого секретаря та ін.

Основними завданнями канцелярії було діловодство та приймання скарг і прохань, які вирішувалися гетьманом. Очолював канцелярію Генеральний писар. До його обов'язків входило супроводжування гетьмана на ділових зустрічах, прийомах, нарадах, військових оглядах [2].

Штат канцелярії був відносно невеликим – близько 15 службовців. Третина з них військові, зокрема, генеральний писар, його помічники, старшини для доручень. Цивільними були завідувач художньою частиною, хронікер, діловод [3, с. 75].

У складі штабу гетьмана функціонував Особливий відділ, який мав повноваження розвідки і контррозвідки, дізнання та слідства у справах політичного характеру, здійснював цензуру, а також виконував специфічні завдання гетьмана [3, с. 76].

Уряд спочатку мав дві назви – Кабінет Міністрів та Рада Міністрів, а Голова Уряду – Отаман-Міністр (терміни "Кабінет Міністрів", "Отаман – Міністр" вживаються в "Грамоті до всього українського народу", "Законах про тимчасовий державний устрій України").

Рада Міністрів – колегіальний орган, який виконував функції координації загальнодержавних програм і узгодження законодавчої ініціативи міністерств та окремих відомств; Отаман-Міністр здійснював підбір кандидатів на міністерські посади, головував на засіданнях; "керування справами Ради Міністрів накладалося на Генерального Секретаря"; міністри, кожний особливо, несли відповідальність тільки перед гетьманом; гетьман сам ухвалював рішення про довіру чи недовіру кабінету в повному складі. Але разом із цим, свої накази та розпорядження він повинен був погоджувати з головою уряду або з міністром, який відповідав за певну сферу державного управління [4].

Організаційно уряд гетьманської України складався з міністерств, Державної канцелярії, Управління справами Ради Міністрів та Малої Ради Міністрів.

Міністерства мали різнопланову й водночас типову внутрішню структуру. Вони складалися з департаментів, але були й винятки – Головні інспекції, Головні управління тощо. У свою чергу департаменти розподілялися на відділи. Окрім цього, при міністерствах функціонували самостійні підрозділи. Порівняно з добою Центральної Ради в структурі виконавчої влади з'явились два нові міністерства – Міністерство народного здоров'я та Міністерство сповідань, яке займалось релігійними справами.

Голова Ради Міністрів мав власну канцелярію, що була його своєрідним особистим апаратом. До складу Державної канцелярії входили Держсекретар та його товариші, Юридична рада, департамент законодавчих справ, відділ кодифікації законів, державна друкарня.

Канцелярія відала всіма справами, що надходили на вирішення і розгляд до Голови; листуванням з міністерствами, начальниками відомств та представниками іноземних держав; справами, що вносилися на розгляд Ради Міністрів Головою.

З погляду організації державної служби Державна канцелярія виступала вищим органом виконавчої влади у цій сфері: формування законодавчої бази, ведення реєстрів органів державної влади, службово-посадових призначень, формулярних списків особового складу тощо. Визначалася відповідальність перед гетьманом усього уряду і кожного міністра. Прем'єр і члени уряду мали нести за свої посадові злочини карну і громадянську відповідальність [1, с. 188].

Одночасно з Державною канцелярією діяв ще один підрозділ Ради Міністрів – Управління справами Ради Міністрів. Управління складалося з канцелярії, депар-

таменту преси, державного телеграфного агентства, господарчого департаменту, департаменту законодавчих справ. На чолі Управління справами знаходився Держсекретар, який призначався гетьманом.

Необхідно відзначити створення нового спеціального органу – Фінансової Ради – для ведення справ державного кредиту і фінансової політики, а також розділу, присвяченого Раді Міністрів – органу законодавчої ініціативи та "вищого державного управління".

Переформовано військові частини для створення боездатної армії, зроблено спробу відновлення українського козацтва резерву збройних сил. Стала діяти поліція і державна безпека, функції яких виконувала Державна варта.

Був виданий закон про Державну варту, яка підпорядковувалась безпосередньо старостам, зокрема, на рівні губернії функціонував помічник-інспектор Державної варти, на рівні повіту – начальник повітової Державної варти. Один вартовий, або по-сучасному міліціонер, мав припадати на 400 осіб населення [3].

Певних змін зазнали і місцеві органи влади. Призначені Центральною Радою комісари були усунуті зі своїх посад, а їх замінили старости, які й очолювали місцеву адміністрацію. На посади губернських і повітових старост відбиралися, як правило, поміщики, військові, царські чиновники, колишні земські діячі [1, с. 190].

Одним з головних своїх завдань Гетьман Павло Скоропадський постановив створення професійної державної служби та зосереджував на цьому напрямку значні зусилля. Саме тому, що в цей час було здійснено систематизацію та впорядкованість державної служби, вважається, що як окремий інститут держави державна служба в її нинішньому розумінні з'явилася саме у 1918 р.

Був визначений реєстр державних посад, зв'язок службовця з державою, порядок призначення та звільнення, започаткування та ведення службово-посадових реєстрів.

Забезпеченням та проведенням державної політики з питань державної служби займався департамент загальних справ Державної канцелярії, що знаходився на вулиці Хрещатик, 38. Напрямами його діяльності було оформлення та оголошення наказів про призначення на посаду, ведення службово-посадових реєстрів, формулярних списків державних службовців центральних і місцевих державних установ, реєстру всіх державних органів з обов'язковим розписом компетенції та повноважень, затверджених у їх статутах [5].

Державні службовці зобов'язані були складати урочисту обітницю (присягу), яка була затверджена окремим законом. Прийняття присяги було не лише символом, а й обов'язковою умовою набуття статусу державного службовця.

Міністр юстиції М. Чубинський вніс на розгляд проекти текстів урочистої обітниці службовців цивільного відомства, суддів та присяги військових. "Урочисто обіцяю вірно служити Державі Українській, визнавати її державну владу, виконувати її закони і всіма силами охороняти її інтереси й добробут".

Протягом червня 1918 урочисту обітницю переважно склали службовці органів державної влади, працівники судових установ, військові.

Присяга військових мала відповідну ієрархію пріоритетів – щиро служити Українській Державі і Ясновельможному панові Гетьманові, безумовно слухатися військових начальників, зберігати вірність прапорам, не розголошувати службову таємницю. Православні військовики завершували присягу словами: "В цих справах най допоможе мені Господь Бог Всесильний". У тексті

присяги, яку складали воїни іншої віри чи язичники, звертання до Бога не наводилося [6].

Однією з ключових проблем формування ефективного апарату державного управління стала кадрова проблема, на вирішення якої була спрямована виважена політика П.Скоропадського. Він укрив негативно оцінював державний апарат, що дістався йому в спадщину від Центральної ради, а у своїх "Споминах" писав: "У центральних державних інституціях був повний хаос і ніде не було жодної надії, щоб правильна робота могла налагодитись, бо це були швидше не державні інституції, а партійні "ячейки", зложені з людей здебільшого малоосвічених і зовсім недосвідчених в тих справах, які їм були доручені" [7, с. 143].

На першому засіданні Ради Міністрів 2 травня 1918 р., була вирішена доля попередніх політичних діячів, які згідно з проголошеними законами не підлягали переслідуванню. Частина перших керівників, керівників департаментів, пересічних урядовців, що працювали в період Центральної Ради, залишилися на своїх місцях. Соціалістичним діячам Центральної Ради були запропоновані місця в новому уряді. Однак абсолютна більшість з них, як вважають деякі сучасні історики, "поставила партійні інтереси вище загальнонаціональних і відхилила цю пропозицію", відмовившись скласти присягу на вірність гетьманській державі.

Таким чином, посади міністрів (окрім, міністра законних справ Д.Дорошенка) зайняли висококваліфіковані професійні чиновники – переважно росіяни чи зрусіфіковані українці. Тих, хто бажав чесно і сумлінно служити Українській Державі, працевлаштовували незалежно від національності. Це стало загальним принципом формування гетьманського державного апарату.

Будучи в еміграції, у своїх спогадах Павло Скоропадський зазначав: "Якщо ви, панове, коли-небудь будете у тих умовах, в яких був я, бажаючи вам добра, раджу: бережіть розумних, освічених, здібних до роботи людей, у нас їх можна перелічити на пальцях. Не чіпляйтеся до дрібниць. Не копірсайтесь у минулому ваших підлеглих, якщо на дану хвилину вони цінні своєю роботою. За цю раду ви скажете мені спасибі" [6, с. 3].

Досить швидко це дало свої результати: за якихось декілька місяців в Україні запрацював дійовий адміністративний апарат, який наводив у суспільному житті порядок. На місцях службовці Центральної Ради заміщалися досвідченими управлінцями старостами, які призначалися з земельних власників, народних діячів, військових. Багато з них виконували управлінську роботу ще у царські часи [3].

Вирішенню питання організації проходження державної служби сприяла низка законодавчих актів, які визначали посадово-кваліфікаційну ієрархію державних службовців. Так, Закон про нормальний розпис утримання службовців у центральних урядових установах цивільних відомств від 26 червня 1918 р. запроваджував в Українській Державі аналог нинішньої системи категорій посад та рангів державних службовців. Закон чітко визначав структуру, клас посад, оклади в річному вимірі (включаючи й 13-ту зарплату). Цим же актом регулювалися питання про умови відряджень державних службовців.

Особисте утримання гетьмана спочатку визначили у 8 тис. крб. на місяць, а також 10 тис. крб. на представницькі витрати. Главі держави також одноразово виділили 30 тис. крб. для покриття витрат на облаштування.

Щодо членів уряду, то відповідною точкою для визначення розмірів посадових окладів міністрів і їх товаришів (заступників) була обрана найнижча межа зарплати міністрів Тимчасового уряду.

Усі працівники міністерств ділилися на 10 посадових класів. Перший клас мав лише голова уряду, II – міністри, III – їх заступники, IV – директори департаментів. І так аж до X-го, який присвоювався тому ж таки практикантові. Цим законом встановлювалося й пенсійне забезпечення державних службовців.

Голова Ради Міністрів мав право на казенне помешкання, його опалення, освітлення, а також щороку 24 тис. крб. представницьких. Міністрам та їх заступникам надавалися квартири або грошова компенсація у розмірі чверті посадового окладу. Передбачалися також підйомні кошти у разі переїзду до місця служби і вагони для майна.

Досить складним і диференційованим був і механізм визначення оплати проїзду та добогих під час відряджень. Насамперед він залежав від класу посади. Міністри та їх заступники користувалися безплатним проїздом. Керівникам відомств, крім того, надавався окремий вагон. Розміри добогих залежали від посади, відстані, міст перебування. Київ, Харків, Одеса були визначені як найдорожчі для проживання [3].

Іншим важливим документом став Закон про порядок призначення на урядову службу, ухвалений гетьманом 24 липня 1918 р. Порядок призначення урядовця залежав від класу посади, при чому кандидатури для призначення гетьманом на вищі посади державних службовців (заступники міністрів, директори департаментів) попередньо узгоджувалися з Радою Міністрів.

На посади 1 і 2 класу призначав лише гетьман. На посади, що відповідають 3 класові, призначали згідно з наказом, підписаним гетьманом, відповідним міністром та держсекретарем. Посади 4 класу обіймали згідно з наказом, який підписувався гетьманом та міністром відповідного міністерства. Державні службовці 5 класу призначалися, згідно з наказом відповідного міністра, після погодження з гетьманом поданих списків. Посади 6 класу призначав відповідний міністр власноручно. Посади 7 класу й нижче регламентувалися порядком, який встановлювався в кожному окремому відомстві особисто міністром. Звільнення відбувалося в такому ж порядку, як і призначення [8].

Закон передбачав й процедуру оприлюднення інформації про призначення на відповідні посади. Накази щодо осіб I–IV класів через Державну канцелярію публікувалися у "Державному вістнику". Тут же вміщувалися й накази про призначення службовців VII і нижчих класів. На посадовців I–II класів відповідний департамент Державної канцелярії вів службові списки (формуляри). Відомості про призначення працівників губернської та повітової номенклатури оголошувалися в місцевій пресі [3].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, в Українській Державі лише за вісім місяців було створено достатньо дієву систему державного управління. Близько 400 нормативно-правових актів були спрямовані на врегулювання суспільних відносин у державі, розбудову фінансової системи, створення державного банку, налагодження випуску національних грошей, створення вищого державного судового органу, налагодження роботи і митної служби, активну зовнішню політику (встановлено дипломатичні відносини з 12 іноземними державами). Особливо важливим було нормативне врегулювання статусу, місця та ролі державної служби. Підтвердженням цьому є розроблення реєстру державних посад, порядку призначення та звільнення, окреслення зв'язку службовця з державою, започаткування та ведення службово-посадових реєстрів.

рів, визначення спеціального органу, відповідального за організацію та супроводження державної служби в Українській Державі.

Список використаних джерел

1. Нариси історії державної служби в Україні / Аркуша О.Г., Бородин Є.І., Віднянський С.В. та ін. – К.: Ніка-Центр, 2008. – 536 с.
2. Яременко О. Система центральних органів державного управління Української держави (квітень – грудень 1918 р.). / О. Яременко // Вісник Української Академії державного управління. – 1999. – № 4. – С. 41-44.
3. Пиріг Р.Я. Українська гетьманська держава 1918 року. Історичні нариси. К.: Інститут історії України, 2011. – 336 с.

4. Грамота до всього українського народу; Закони про тимчасовий державний устрій України // Конституційні акти України. 1917-1920: Невідомі конституції України / [Прилюк Ю. Д., Жмир В. Ф.]. – К.: Філософська і соціологічна думка, 1992. – 272 с.
5. Коник С. Інституціоналізація державної служби в Україні 1918 року: перший вітчизняний досвід [Текст] / С. Коник // Вісник державної служби України. – 2008. – № 2. – С. 72-75.
6. Науково-документальна збірка до 90-річчя запровадження державної служби в Україні / Упоряд. А. Вишневський. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2008. – 124 с.
7. Киричук В.В., Тимцуник В.Т. Історія державного управління в Україні. Навчальний посібник. – Київ, 2001. – 244 с.
8. Закон про порядок призначення осіб на урядову службу // Копиленко О. Л., Копиленко М. Л. Держава і право України 1917-1920 рр.: [навч. посібник] / О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко / – К.: Либідь, 1997. – 208 с.

Надійшла до редколегії 07.04.15

А.В. Мамчур, канд. політ. наук, асист.,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

**ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРАВЛЕНИИ ГЕТМАНА ПАВЛА СКОРОПАДСКОГО**

Исследованы особенности организации власти и институционализации государственной службы при гетманате Павла Скоропадского (29 апреля 1918 г. – 14 декабря 1918 г.). Проанализированы историческое значение названного этапа становления отечественной модели государственной службы.

Ключевые слова: государственное управление, государственная служба, гетманат Павла Скоропадского, история государственной службы.

A. Mamchur, PhD in Political Science, Assistant Professor
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

**FEATURES OF STATE GOVERNANCE AND INSTITUTIONAL LEGAL PRINCIPLES
OF THE STATE SERVICE DURING THE RULING OF HETMAN PAVLO SKOROPADSKY**

Researched the features of organization of the government and institutionalization of state service during the Hetmanate of Pavlo Skoropadsky (April 29, 1918 – December 14, 1918). Analyzed the historical meaning of this stage of foundation of the national public service model.

Keywords: public administration, public service, Hetmanate Paul Skoropadskiy history of public service.

УДК 353.9

В. П. Пилипенко, асп.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНИМ РОЗВИТКОМ
В ТРАНСФОРМАЦІЙНИЙ ПЕРІОД**

Визначено деякі підходи до дослідження поняття та сутності державного управління інноваційним розвитком в трансформаційний період. З'ясовано, що у науковій літературі широко поширені точки зору про те, що в трансформаційний період традиція і модернізація повинні не протистояти, а доповнювати один одного. Зазначено, що все актуальнішого значення набуває формування державою ефективної системи управління відносин між учасниками інноваційної діяльності.

Ключові слова: державне управління інноваційним розвитком; інноваційна політика; інновація; традиція; трансформаційний період.

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. Також все більшої значущості набувають інноваційні процеси та управління в різних сферах теоретичної і практичної діяльності. Інновації стають все більш глобальними і всеохопними. У зв'язку з цим природним представляється інтерес дослідників до визначення сутності інновацій в різних галузях наукового знання. Державне управління, вирішуючи питання про сутнісні підстави і розвиток сучасної держави, так само проявляє інтерес до даної проблематики і в законодавчому в культурологічному, і в епістемологічному і навіть в етичному аспектах. В даний час під інновацією розуміється запроваджене і доведене до масового споживання нововведення у вигляді товару, послуги, технології або іншого продукту (матеріального чи символічного). Слід підкреслити, що "інновація відноситься не просто до створення і поширення нововведень, а й до

таких змін, які носять істотніший характер, це зміни в способі діяльності, стилі мислення.

Інновація, на думку більшості дослідників, припускає цільову зміну в структурі або функціонуванні системи. Особливістю сучасної інноваційної діяльності є те, що вона базується на фундаментальних знаннях і прикладних дослідженнях, тобто включена в складну, спеціалізовану систему духовно-практичного освоєння дійсності. В рамках цієї системи сформовані і розвиваються технології масового виробництва знання і нових проблем і завдань, вирішення яких призводить до оновлення уявлень про реальність, і оновлення системи соціально-політичного, економічного буття людини. 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.], О.Дацій [7], Г.Груба [5,6], В.Занько [8], І.Климова [10], М.Петрина [17], Г.Монастирська [16], В.Білозубенко [3].

Метою статті є: визначити деякі підходи до дослідження поняття та сутності державного управління інноваційним розвитком в трансформаційний період.

Виклад основного матеріалу.

Проблемі традиції та інновації як способам забезпечення спадкоємності і розвитку присвячено чимало досліджень у найрізноманітніших галузях соціально-гуманітарного знання починаючи з Нового часу і до наших днів. Це праці найвидатніших класиків європейської політичної думки. Вже до XIX сторіччя в структурі теоретичних підходів до вивчення соціально-політичних процесів виявився ряд істотних протиріч, які наклали свій відбиток і на наше сучасне ставлення до даної проблематики. Особливо це проявляється в тих випадках, коли проводяться прикладні дослідження політичної культури різних соціальних груп. У роботах вчених XIX ст. і пізнішого часу на перший план виходить аналіз співвідношення традиції та інновації, традиційного і модернізаційного, даються перші класифікації народів та держав за типом їх розвитку, в залежності від різних факторів соціального і технічного характеру.

Слід зазначити, що часто в реальному втіленні інноваційна діяльність стикається з усякого роду бар'єрами: від геополітичних та інституційних і до культурних. Управлінським аспектом проблеми якраз і є вивчення інновації як трансформації цілей і аналіз негативних наслідків даного процесу, а також співвідношення свідомого і стихійного в інноваційному процесі. Як відзначають дослідники, ми можемо розрізнати ініційовані ззовні і з середини процеси інновацій. Сучасна технологічна цивілізація задає високий темп, ставить все складніші цілі і вирішує високотехнологічні завдання. Однак, якщо розвиток онтологічно постає як рух до нового, то інновації будуть іманентно супроводжувати процес розвитку. Звідси і впливає підвищена увага дослідників до проблеми сутнісних підстав інноваційної діяльності та інновації як такої.

Авторство постановки проблеми інновацій пов'язують з діяльністю Й. Шумпетера, який в 1911 р. в науковій праці "Теорія економічного розвитку" писав про "здійсненні нових комбінацій", вважаючи, що цим здійсненням задаються форма і зміст розвитку [20, с. 38]. Під інноваційністю мається на увазі те, що суперечить традиції, руйнує традицію, але так само традиційно залишається прийнятний алгоритм та механізм. Це специфічне незвідане, яке може бути як зі знаком плюс, так і зі знаком мінус. У науці використовується поняття – радикальна новація, що характеризується як максимально інтенсивна і корінна ломка усталених зв'язків і залежностей системи. Під традицією часто розуміють програми пов'язані з довгостроковими цілями і ідентичними способами діяльності. Тиск традицій розцінюється як чинник, що перешкоджає інноваціям. Нам видається, що інновації розвиваються як частина традиції. Як приклад: якщо поняття традиції та інновації співвідносити з різними пластами людської культури і людської історії, то слід відзначити. Виникнення і розвиток традиції здійснювався ще в первісній культурі, де певний набір знань і ціннісних установок передавався з покоління в покоління. Одночасно з тим, для народження і розвитку цивілізацій знадобилося щось більше, а саме поява культурних інновацій. Для росту цивілізації була необхідна наявність постійного інноваційного процесу. Але для того, щоб налагодити постійний процес росту, необхідне ядро, на яке міг би опиратися інноваційний процес. Отже, саме традиція стала культурним ядром, на якому виникає цивілізація, оскільки перші цивілізації виникають як результат творчості, що виходить за рамки традицій [19, с. 446].

У працях дослідників можна виділити два основних напрями аналізу співвідношення традиції та інновації, які, власне, заклали фундамент сьогодинського суперечливого розуміння суті політико-культурних процесів. Перше (найбільш видні представники К. Маркс і М. Вебер) полягає в дихотомічному протиставленні традиції інновації. При цьому традицією вважаються пережитком минулого, їх слід усувати, знищувати на догоду прогресу, технічному розвитку. Друге (О. Конт, Г. Спенсер) – це спроба пояснити, що два даних явища є взаємопов'язані частини єдиного процесу розвитку суспільства, можливо поступатися традиціями на догоду прогресу, слід враховувати наскільки суспільство традиційне і, спираючись на традицію, здійснювати інноваційний розвиток.

Додали складності та суперечливості у розуміння природи політико-культурних процесів роботи таких вчених, як Е. Шилз, Є. Шацький, К. Маннгейм. Ними традиція розуміється не як пасивне сприйняття спадщини минулого, а як свідомий вибір політичним суб'єктом елементів цієї спадщини в конкретній соціокультурній та політичній ситуації. Формальною передумовою для подолання суперечливості в концептуалізації традиціоналізму могла б стати на певному історичному етапі парадигма модернізації. Різні наукові теорії модернізації виникли в нових історичних умовах прогресу індустріальних суспільств і ліберально-демократичних систем, і їх головна практична мета полягала у наданні допомоги в економічному, соціальному, культурному та політичному становленні нових держав Азії, Африки та Латинської Америки. Творці теорії модернізації вважали, що вона спрямовується і контролюється інтелектуальною та політичною елітою, яка прагне за допомогою планованих, цілеспрямованих дій вивести свою країну зі стану відсталості. На ділі на тлі зростання конфліктів між світом розвинених політичних систем і "третім світом" ці теорії модернізації ще більш ускладнили розуміння сучасними дослідниками "традиційного" стану політичної культури сучасних суспільств.

Теорія модернізації в своєму розвитку пройшла три основних етапи, на кожному з яких ступінь внутрішніх протиріч у них помітно зростала. На першому етапі відбулося поширення теорії індустріального суспільства, які розвивалися в працях У. Ростоу, Р. Арона, Д. Белла.

В цілому, в дослідженнях цього періоду розвитку держав і націй надавався односпрямований характер, від традиційного суспільства до "сучасного" через проходження певних стадій росту. Причому національним особливостям відводилося другорядне значення і їх роль не враховувалася. На даному етапі розвитку теорії модернізації і мета, і спосіб перетворень для всіх держав є уніфікованими.

На другому етапі розвитку теорії модернізації можна виділити два напрями, представники яких давали різні відповіді на питання про фактори стабільності соціально-політичних систем: "консервативне" і "ліберальне". До представників "консервативного" напрямку можна віднести С. Хантінгтона, Дж. Нельсона, Х. Лінца. Головна причина неможливості і невдачі в проведенні модернізації бачилася ними в політичній нестабільності в країні. При такому підході головною метою уявлялося забезпечення економічного зростання, навіть якщо державний режим носив явно авторитарний характер.

Прихильники "ліберального" напрямку (Р. Даль, Г. Алмонд, Л. Пай) розуміли під модернізацією формування відкритої соціально-політичної системи шляхом мотивації соціальної мобільності й інтеграції населення в громадянське суспільство. Суть такої політичної модернізації для них бачилося в залученні суспільства в

систему широкого політичного представництва. Таким чином, на другому етапі розвитку теорії модернізації способи досягнення поставлених цілей для здійснення найбільш ефективних перетворень бачилися вченими по-різному. Хоча самі цілі модернізації визнавалися мислителями єдиними незалежно від національних, історичних та геополітичних особливостей розвитку окремої держави. Представники третього етапу теорії модернізації, такі як А. Абдель-Малек, А. Турен, С. Хан-тінгтон, Ш. Ейзенштадт, висували концепції політичного розвитку, засновані на збереженні соціокультурних традицій без нав'язування чужих (західних) зразків.

На даному етапі розвитку теорії модернізації спосіб досягнення поставлених цілей представляються однаковими для всіх держав, що пов'язано з процесами глобалізації, але самі цілі перетворень можуть відрізнятися. У підсумку модернізація стала розглядатися як процес, що самостійно реалізується, який залежить як від діяльності політичних еліт, так і від впливу об'єктивних обставин і поведінки рядових членів суспільства. Примітно, що в роботах дослідників все більшого поширення стала отримувати ідея про неспроможність жорсткого протиставлення традиції та інновації.

Слід зазначити, що серед наукових робіт виділяються праці, в яких традиції надається самостійне значення в конструюванні політичного процесу. Їх позиція узгоджується з поглядами зарубіжних фахівців, що розглядають взаємовідношення традиції та інновації. На початку 1990-х рр. істотний вплив на історичну та політологічну думку пострадянського періоду справили праці А. С. Ахієзера. Розглядаючи історичний процес як єдність і боротьбу протилежностей, автор виділив як рушійну силу суспільного розвитку протиріччя між культурою і соціальними відносинами, яке виникає в ході "відтворення соціального суб'єкта". Важливу роль у конструюванні політичного процесу відводиться автором традиції.

Ряд дослідників розглядають традицію як фактор, що обтяжує процес сучасної модернізації. Так, Л. Д. Гудков, Б. В. Дубина, Н. А. Зорка обґрунтовують прозахідні устремління молодого покоління. При цьому наголошується, що панівні традиціоналістські установки в ціннісних орієнтаціях більшості населення заважають у формуванні громадянського суспільства і в переході до переваги інноваційних складових у політичній системі.

У роботах О. С. Грязновой, А. Ю. Зудіна, О. В. Ковеневой, С. В. Горюновой, що вивчають ціннісні орієнтації молоді, простежується ряд особливостей. Перша полягає в тому, що молоддю традиція сприймається як основна перешкода на шляху модернізації. Друга – основна частина політичних інновацій не пройшла повного циклу інституціоналізації. Третя – масова свідомість суспільства стає більш диференційованим і реалістичним.

Можна виділити роботи В. В. Авер'янова, А. Б. Гофмана, В. П. Булдакова, В. М. Межуева, С. С. Сулакшин, Ю. А. Красіна, Е. В. Багдасаряна, в яких зроблена спроба подолання існуючої дихотомії традиція-інновація на теоретичному рівні.

Напрякування вищеперелічених дослідників, що використовують різні підходи до визначення традиції і розгляду її в співвідношенні з інновацією, отримали своє відображення у підході до зіставлення традиціоналізму і модернізму на основі синергетичного моделювання. Одним з розробників "синергетичного традиціоналізму" є Е. В. Багдасарян. Він обґрунтовує синтез традиції та інновації, де ядром є традиція, а зовнішньою оболонкою – інновація. При цьому переважне становище стосовно інновації займає традиція.

Інновація суспільства в багатьох країнах пов'язана з модернізацією, і на цьому шляху виникають феномени, що явно протистоять сучасності. Мова йде про кризові процеси, що виникають у перехідному суспільстві, якщо слідувати діалектичній традиції, стара якість руйнується, але ще не зникла, а нове виникає, але ще не виникло. Інновація і пов'язане з нею руйнування в соціально-політичній сфері культурних норм, правил і способів поведінки призводить до оглошення старих, архаїчних пластів політичного життя. Численні випадки "інноваційного хаосу", що виникає в ході модернізаційної інновації, свідчать про явну недостатність технократичного підходу до інновацій. Справа в тому, що ринкова культура заснована на принципах індивідуалізму, прагматизму, універсалізму. Людина в цій системі розглядається як самостійна істота, і створені нею речі сприймаються як тільки її особиста власність. Тут панує безособова універсальна товарна форма обміну. Річ, призначена для обміну, не містить в собі скільки-небудь прихованих особливих символічних значень, вона має цілком ясно виражену вартість [18, с. 75]. Таким чином, в ході інновацій глобалізованого світу традиція і модернізація повинні не протистояти, а доповнювати один одного – виходячи з принципу компліментарності.

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. Морщакін // 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 ХарPI 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. Глобализация и инновационный процесс: их взаимовлияние / В. Занько // Экономика Украины. – 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. Клімова І.Г. Система інтересів учасників інвестиційного процесу / І.Г. Клімова // Інвестиції: практика та досвід. – 2009. – № 3. – С. 2–6.
11. Косенко Д. В. Делиберативная политика в теории коммуникативного действия Юргена Хабермаса / Д.В. Косенко // Теория и практика общественного развития – Краснодар: Издательский дом "ХОРС", 2013. Вып. 9. С. 255–258.
12. 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.
13. Косенко Д. В. Політичне відчуження в комунікативній теорії Ю. Габермаса / Д.В. Косенко // Політологічний вісник. 36-к наук. праць. – К.: "ІНТАС", 2012. Вип. 60. – С. 243–251.
14. 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. Вып. 4. – С. 98–106.
15. 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.
16. Монастирська Г.В. Мотивація наукової діяльності в умовах економічних перетворень у країні / Г.В. Монастирська // Проблеми науки. – 2006. – № 3. – С. 15–22.
17. Петрина М. Базовые условия создания инновационной модели развития экономики Украины / М. Петрина // Экономика Украины. – 2006. – № 8. – С. 35–40.

18. Старостин А.М. Проблемы инновационного развития современной России в элитологическом измерении / М.А. Старостин // Философская инноватика: поиски, проблемы, решения. Ежегодник 2011. Сб. научных трудов / Отв. ред. А.М. Старостин. – Ростов – н/Д., 2011. – С. 73–75.
19. Суханова М.А. Традиции и инновации в культуре / М.А. Суханова // Инновации и образование. Сборник материалов конференции.

Серия "Symposium", выпуск 29. – СПб.: Санкт-Петербургское философское общество, 2003. – С. 443 – 446.

20. Шумпетер, Й. Теория экономического развития. Капитализм, социализм, демократия / [пер. с Нем.] Й. Шумпетер. – М. Эксмо, 2007. – 297 с.

Надійшла до редколегії 09.04.15

В.П. Пилипенко, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИОННЫМ РАЗВИТИЕМ В ТРАНСФОРМАЦИОННЫЙ ПЕРИОД

Определены некоторые подходы к исследованию понятия и сущности государственного управления инновационным развитием в трансформационный период. Выяснено, что в научной литературе широко распространены точки зрения о том, что в трансформационный период традиция и модернизация должны не противостоять, а дополнять друг друга. Отмечено, что все актуальнее становится формирование государством эффективной системы управления отношений между участниками инновационной деятельности.

Ключевые слова: государственное управление инновационным развитием; инновационная политика; инновация; традиция; трансформационный период.

V. Pylypenko, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

STATE MANAGEMENT OF INNOVATIVE DEVELOPMENT IN THE TRANSFORMATION PERIOD

It identifies some approaches to the study of the concept and spirit of the government innovation development in the transformation period. It was found that the scientific literature is widely believed that in the period of transformation and modernization of tradition should not resist, and complement each other. It was noted that more urgent becomes the formation of effective system of state management of relations between participants of innovation.

Keywords: innovative development governance; innovation policy; innovation; tradition; transformation period.

УДК 323.2:351:342.7] (477:4)

О. Ю. Самофалова, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

ОПТИМИЗАЦИЯ СТРУКТУРЫ ОРГАНОВ ВЛАДИ ЯК МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОЇ ПРАВОЗАХИСНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розглядаються причини та наслідки неефективної структури органів та інститутів влади у сфері правозахисної політики. Проаналізовано особливості функціонування органів державної влади. Оптимізація структури центральних органів влади є не тільки важливим механізмом державної політики у галузі правозахисту. Оптимізація структури органів влади – пріоритетний напрям, що дасть змогу не тільки підвищити ефективність забезпечення ними прав і свобод людини у сучасних суспільно-політичних умовах і державної політики у сфері правозахисту цілому. На основі вдосконалення роботи системи органів державної влади та механізмів подальшого реформування галузі наведено узагальнені рекомендації щодо змісту такої оптимізації.

Ключові слова: державна політика, правозахист, центральні органи державної влади, права людини, оптимізація державного управління.

Після останніх трансформацій в українському політичному і суспільному житті розпочався новий етап боротьби за відновлення порушених прав, подолання корупції та впровадження демократичних цінностей. Однак, у нашій державі досі бракує досвід відстоювання своїх порушених прав і інтересів. Це дає змогу шляхом обіцянок про миттєвий результат маніпулювати думкою громадськості, що гальмує демократичні реформи. Як наслідок, в Україні приймається безліч законів, що як інструмент боротьби за права людини залишаються неефективними, оскільки вони направлені на вирішення не причин та умов складеної роками ситуації, а її наслідків.

Особливо гостро ця проблема звучить в царині кадрової та адміністративної роботи центральних органів влади. Адже тривале і безсистемне створення різноманітних установ призводять до невиправданого розростання державного апарату, що перешкоджає здатності держави ефективно забезпечувати конституційні свободи і перетворює проголошені права на пусті декларації.

Тематика реформування структури органів державної влади достатньо ґрунтовно розроблена у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі. Зокрема, важливими є публікації В. Авер'янова [1], О. Западинчука [3], М. Міхровської [7], П. Надолішнього [8], Л. Приходченко [16]. Однак, дослідження, що доводять необхідність оптимізувати структуру органів влади з метою ефективнішого

забезпечення ними прав і свобод людини у сучасних суспільно-політичних умовах залишається актуальними.

Тому метою статті є з'ясування шляхів оптимізації органів влади як механізму правозахисної державної політики.

Теоретичні засади питання ефективності державного апарату сягають корінням до ідеї раціональної бюрократії М. Вебера. Автор переконував, що організований державний апарат є основою демократичної держави. Однак, притаманна будь-якій бюрократичній системі схильність до самовідтворення породжує надмірну багатофункціональність органів виконавчої влади. Тому у структуруванні державного апарату визначальним має бути принцип професійності, неупередженості посадової особи, що досягається виконанням своїх обов'язків на постійній основі, незалежно від змін у складі парламенту чи уряду [2].

В умовах неінституціоналізованих демократій, як стверджував Г. О'Доннелл, інститути поступаються місцем клановим силам та корупції. Вони часто втрачають стійкість. Інституціоналізація ж сприяє стійкості й убезпечує суспільство від несподіванок. Відтак, щоб стати державою, в якій демократичні перетворення є незворотними, слід прагнути перейти від делегативної демократії до представницької, чіткого поділу влади і закріплення функцій її гілок, меж діяльності в конкретних законах [9].

© Самофалова О. Ю., 2015

На жаль, процес інституціоналізації в Україні не завершився, оскільки і досі спостерігається недостатній розподіл функцій у системі влади, постійні конфлікти у діяльності багатьох органів, перевищенні обсягу державного контролю у сфері правозахисту, ускладненні адміністративних послуг. Як стверджують українські дослідники: "Існуюча в Україні модель виконавчої влади є складним суперечливим явищем із багатьма бюрократичними деформаціями, недоліками, слабкими сторонами. Апарат державного управління виявився нездатним забезпечувати суспільні реформи. Адміністративні структури та процедури не відповідають потребам суспільства, не сприяють здійсненню соціально-економічних реформ" [4].

Пояснити такий стан речей можна, здебільшого, наслідками радянської, а також української державної політики. У політичній практиці сучасної України збереглися такі особливості номенклатури, виділені М. Восленським, як пріоритетність стажу перебування в апараті влади, перевіреність і надійність окремих ланок як провідників прийнятих нагорі рішень, а аж ніяк не автономна індивідуальна їхня ефективність. Також характерним для СРСР є постійний переміщення управлінців по горизонталі з метою зміцнення зв'язків між окремими елементами, що забезпечує єдність номенклатурної системи в масштабах усієї країни. Раніш таку роль несучою для номенклатурної системи конструкції виконував апарат КПРС, зараз – президентські структури. Прикметно, що номенклатурна система допускає конкуренцію, навіть сприяє їй, але тільки конкуренцію внутрішню. Тому зміна складу президентської команди та парламентської коаліції, інші кадрові переміщення, здебільшого, неістотно впливають на характер державної політики та не створюють можливостей для забезпечення прав і свобод людини.

Тобто, демократизація державного управління, що включає орієнтацію на індивідуальні цінності, співпрацю державних та приватних інститутів, децентралізацію, в Україні, на жаль, не відбулася. Структура державних інститутів, зокрема правозахисних, формується за радянськими принципами.

Так, значущі зрушення у кадровій політиці вбачаються на прикладі формування Адміністрації Президента за часів президентства Л. Кравчука. Її структурні підрозділи дублювали відділи колишнього радянського ЦК, однак за змістом своїх функцій це була принципово нова установа [12]. Тоді ж було започатковано традицію докорінної зміни складу вищих органів держави після виборів та істотно зріс кількісний склад чиновницького апарату.

Про масштаби зростання чиновницького апарату, часто без особливої необхідності, промовисто говорять дані, що наводить М. Кармазіна: "Особливістю апарату управління було його збільшення у 1,5 рази, а чисельності органів які забезпечували обороноздатність і громадську безпеку у 17 разів. Відтак на 2005 р. правоохоронні органи щонайменше у два рази перевищували за чисельністю Збройні Сили України і складали понад 1% населення України" [5, с. 273].

Часто конкретні заходи у здійсненні адміністративної реформи прямо передбачали не скорочення державних службовців, а навпаки, збільшення їхньої чисельності. Так, у 2010 році було створено Національний антикорупційний комітет [14], який у 2014 році хоча і був ліквідований, але натомість було утворено Національну раду з питань антикорупційної політики [12] з тими самими функціями. Фактично відбулася заміна назви одного й того самого органу. А з початку 2015 року відбувається створення Національного антикорупційного бюро України

[11], що за своїми функціями дублює вже правоохоронні органи, які керуючись Кримінальним і Кримінально процесуальним Кодексом України і мають розслідувати справи хабарництва та державних злочинів.

Натомість розгалужена система Міністерства Внутрішніх Справ є неефективною та не справляється зі своїми обов'язками. Частими є факти бездіяльності правоохоронних органів. Як наслідок, цей інститут неавторитетний у населення. За даними Інституту соціології НАН України, якщо в 1994 році міліції повністю довіряли 3% українців, то в 2013 році їхня кількість наближається до нуля – 0,8%. Враховуючи, що в міліції служить 171 тис. людей, можна зробити висновок, що лише вони й довіряють правоохоронцям.[19]

Неодноразово зазнавала змін і сама структура Міністерств. Наприклад, до 2006 року у структурі Міністерства Юстиції функціонувало державне підприємство "Укрспец'юст", створене для виконання рішень судів та інших органів відповідно до законів України. Основними завданнями діяльності цього підприємства є забезпечення належного зберігання вилученого державними виконавцями майна, організація і проведення аукціонів з продажу такого майна, реалізація такого майна на комісійних та інших договірних засадах.

Однак, специфіка діяльності СДП "Укрспец'юст" щодо виконання доручень органів Державної виконавчої служби з реалізації арештованого майна обумовлює велику кількість судових позовів від боржників та інших зацікавлених осіб з метою уникнення з їхнього боку примусової реалізації майна. У 2005 році порушено 357 судових справ за позовами до підприємства "Укрспец'юст" та органів Державної виконавчої служби щодо визнання прилюдних торгів (аукціонів) недійсними. Крім того, в усіх судових інстанціях продовжувався розгляд 158 справ щодо позовних заяв, поданих у минулі роки. У зв'язку з цим підприємство було ліквідовано [17].

Закон, покликаний впровадити структуру вищих органів влади був прийнятий лише у 2011 році і отримав назву "Про центральні органи виконавчої влади" [15]. Він визначає основні завдання, принципи та організацію діяльності центральних органів виконавчої влади, їх види, структуру, компетенцію, місце у системі органів виконавчої влади, повноваження у відносинах з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, соціальне та інше забезпечення працівників центральних органів виконавчої влади. Основними завданнями центральних органів виконавчої влади є: надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління об'єктами державної власності; внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України [15].

Серед перелічених завдань особливу роль відіграє діяльність із надання послуг, насамперед адміністративних. Саме така діяльність відповідних державних і недержавних органів покликана забезпечити умови для ефективного реалізації та захисту громадянами своїх прав, свобод і законних інтересів. На наш погляд, ця теза свідчить про усвідомлення необхідності переорієнтуватись з суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання державних управлінських послуг громадянам та юридичним особам, а також забезпечення дії принципу верховенства права. Як зауважує М. Міхровська, дефініція "послуги" досить точно акцентує увагу на виконанні обов'язків держави перед приватними особами [7].

Водночас, авторка звертає увагу на деякі недоліки Закону. Це, зокрема, відсутність визначень щодо кожного з вказаних видів центральних органів виконавчої влади, що значно ускладнює розмежування компетенції таких органів, так само, як відсутність положень щодо взаємодії таких органів між собою, між цими органами та іншими центральними органами виконавчої влади, та з іншими органами, наприклад, з органами місцевого самоврядування [7].

Також важко не погодитись з думкою науковців про необхідність розмежування політичних та адміністративних посад у міністерствах і забезпечити необхідну стабільність їхньої роботи введенням посади заступника міністра – керівника апарату. На відміну від інших заступників міністра, що є політиками, він має бути державним службовцем і не підлягатиме звільненню внаслідок припинення повноважень міністра.

Отже, оптимізація центральних органів виконавчої влади – процес приведення їх до стану, який давав би їм можливість найбільш ефективно виконувати свої завдання, функції, зокрема надавати адміністративні послуги.

З метою вдосконалення механізму правозахисної діяльності держави варто більше уваги приділити відпрацюванню процедури та налагодження повсякденних відносин людини з посадовими особами публічної адміністрації – органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Як стверджує В. Авер'янов, проблема забезпечення верховенства права у сфері виконавчої влади може бути реально вирішена лише через посилення орієнтації виконавчої влади на діяльність із надання адміністративних послуг, яка повніше відповідає ідеології служіння держави інтересам людини [1].

Такі зміни у правозахисній діяльності органів державної влади передбачають детальне визначення законом раціонально організованих і демократичних за змістом процедур з адміністративного розгляду заяв і скарг, інших звернень приватних осіб, оскільки це реальна гарантія дотримання під час цього розгляду неупередженого, відповідального і прозорого ставлення чиновників до правомірних вимог та інтересів громадян.

Також йдеться про удосконалення якості роботи управлінського апарату за рахунок значного зростання кваліфікації та професіоналізму його службовців: має бути забезпечена доступність і простота звернення до суб'єкта владних повноважень з певною вимогою або за певною послугою, а також оперативність (свочасність) отримання відповіді за результатами законного, справедливого та неупередженого розгляду поданої заяви чи скарги.

Європейський досвід підвищення ефективності управління базується на перенесенні основних засад керівництва у приватному секторі у державно-політичні відносини, а також активна взаємодія інститутів держави та громадянського суспільства. Подібні концепції управління отримали назву "керівний менеджмент", "менеджмент, що бере участь", теорії політичних мереж [8].

Сутність "керівного менеджменту" полягає у визнанні громадянина як клієнта, надає можливість обирати між державним та приватним сектором кращу якість послуг. "Менеджмент, що бере участь" робить акцент на перевагах горизонтальних структур в органах влади, що сприяє поліпшенню контактів між громадянами та державними службовцями в процесі прийняття рішень). Теорії політичних мереж ґрунтується на комунікативних процесах в індустріальному суспільстві та демократичній практиці сучасного державного розвитку.

Якщо узагальнити різні підходи до демократичного державного управління, то їх можна звести до таких положень:

- децентралізація, організація діяльності (керівництва) відбувається шляхом постановки завдань, а не виконанням функцій і встановлених правил;
- результативність: акцент швидше на наслідках діяльності, ніж на процесах, а відтак, зусилля і кошти вкладаються в результати, а не в наміри;
- інтенсивна орієнтація на споживача: підвищення якості надання послуг, уникнення монополізму та посилення довіри до влади з боку приватного сектора і суспільства;
- досягнення змін шляхом пошуку інновацій та запровадження принципів бізнесу в управлінні державними справами, включаючи аутсорсинг та зовнішні контракти;
- зниження державних видатків, підвищення спроможності держави до розвитку та реалізації політики, поліпшення виконання державою функцій роботодавця та заохочення підприємницького заробітку;
- розвиток професійної етики на державній службі [6, с. 16].

Застосування перелічених принципів у політичній практиці надає можливість органам публічної влади, та інституту президентства зокрема, використовувати нові засоби та ресурси, що сприяє підвищенню ефективності діяльності. Водночас, важливе місце у реалізації вказаних завдань відіграють неурядові організації. Подібні інституції, що існують у багатьох країнах-членах ЄС.

Наприклад, це органи, що забезпечують основу для залучення регіональних і місцевих органів влади й управління у процес прийняття рішень на загальнонаціональному рівні (Комітет у справах регіонів Європейського Союзу).

Також це консультативні інституції, що об'єднують представників різних соціально-економічних верств та інститутів громадянського суспільства, зокрема, виробників, фермерів, перевізників, робітників, дилерів, народних майстрів, споживачів, професійних об'єднань та асоціацій за загальними інтересами. За таким принципом побудовано, наприклад, Комітет із соціально-економічної політики, який діє як на рівні Європейського Союзу, так і в деяких країнах-членах ЄС.

В обох випадках ці типи інститутів, які входять до інфраструктури підтримки державної політики, безпосередньо фінансуються за рахунок державних коштів, мають постійну структуру й штат та виконують низку важливих комунікативних і консультативних функцій, що не обмежуються лише обговоренням пропозицій і публікацією проектів рішень, розроблених державними органами, але й здійснюють аналітичні процедури, проводять тематичні дослідження, збирають і узагальнюють пропозиції й громадські ініціативи щодо розробки, впровадження і реалізації політики, які після цього подаються до уряду або парламенту [17].

В окрему групу можна виділити інститути, які забезпечують у суспільстві соціальний діалог та дотримання процедур соціального партнерства між професійними спілками і об'єднаннями або федераціями роботодавців, що відіграє особливу роль у сфері державного управління та розробки політики в країнах ЄС.

Так, у 1997 році Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) – міжурядова організація, яка об'єднує 30 країн з розвинутою ринковою економікою – опублікувала звіт "Регуляторна оцінка впливу: кращі практики країн – членів ОЕСР". У цьому виданні увага

приділяється основним принципам діяльності виконавчих структур. Серед них важливо наголосити на таких як:

- чітке розподілення обов'язків урядовців, парламентаріїв та службовців держадміністрацій;
- навчання є важливим елементом забезпечення службовців держадміністрацій необхідними технічними навичками та усвідомлення і розуміння ними важливості й цінності державного управління.
- використання аналітичних методів у розробці політичних рішень [17].

Одним із важливих аспектів реалізації перелічених завдань – це впровадження задекларованих у нормативних актах елементів електронного врядування в систему надання адміністративних послуг. На наш погляд, слід погодитись із твердженням дослідників про те, що це дасть можливість скоротити кількість чиновників, спростити механізм отримання адміністративної послуги, зменшити рівень корупції через уникнення суб'єктивізму в процесі прийняття рішень у розгляді звернень та скарг [18].

Нарешті, оптимізація структури органів влади може розглядатись як механізм правозахисту у зв'язку з тим, що дозволить скоротити рівень корупції. Ліквідація малоєфективних установ, скорочення кількості державних службовців, спрощення процедур звернення до органів влади дасть змогу підвищити заробітну плату чиновників. Це, на думку багатьох європейських класиків державного управління, зокрема Б. Гурне, є мотивацією до уникнення корупційних дій [3]. Як бачимо, це твердження актуальне і для сучасної України, оскільки без приведення заробітних плат чиновників до рівня реального прожиткового мінімуму про дієву боротьбу з корупцією говорити не можна.

Отже, оптимізація структури центральних органів влади є важливим механізмом державної політики у галузі правозахисту. Вона передбачає демократизацію кадрової політики держави включає наступні заходи:

- скорочення кількісного складу інституцій та державних службовців шляхом ліквідації неефективних органів та підрозділів;
- спрощення процедури безпосереднього звернення до органів влади приватними особами, залучення можливостей новітніх інформаційних технологій, застосування методів електронного врядування, автоматизація процесів отримання адміністративних послуг;
- зміна характеру відбору до складу органів влади, заміщення посад на конкурсній основі, розмежування політичних та адміністративних посад з метою забезпечити необхідну стабільність їхньої роботи;
- переорієнтація роботи чиновників будь-якого рівня за принципом надання послуг приватним особам, що передбачає, насамперед, обов'язок задоволення інтересів громадян, які звернулися за допомогою;
- якісне покращення складу правозахисних інститутів завдяки перекваліфікації, підняття освітнього рівня, підвищення культури державних службовців.

О. Ю. Самофалова, асп.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації Право України. – 2010. – №3. – С. 24-28.
2. Вебер М. Политика как призвание и профессия. / М. Вебер // Избр. Приведения. – М., 1982. – 706 с.
3. Гурне Б. Державне управління [Текст] / Бернар Гурне ; з фр. пер. Віктор Шовкун. – К. : Основи : Ін-т держ. упр. та самоврядування при Кабінеті Міністрів України : Преса України, 1993. – 165 с.
4. Западничук О.П. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи / О.П. Западничук. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Zapadnychuk.pdf>.
5. Кармазіна М. Президентство: український варіант / М. Кармазіна. – К., 2007. – 365 с.
6. Колодій А. Ф. Поняття і концепції демократичного врядування як напрямку політичних досліджень / А. Ф. Колодій // Демократичне врядування у контексті глобальних викликів та кризових ситуацій : матеріали наук. прак. конф. (3 квіт. 2009 р., м. Львів) / за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – С. 48.
7. Міхровська М.С. Центральні органи виконавчої влади: питання оптимізації на сучасному етапі / М.С. Міхровська // Право і громадянське суспільство. – 2013. – №4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lclaw.knu.ua/index.php/item/136-tsentralni-orhany-vykonavchoi-vlady-pytannia-optimizatsii-na-suchasnomu-etapi-mikhrovska-m-s>.
8. Надолішній П. І. Концепція демократичного урядування: сутність і проблеми формування та реалізації / П. І. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 2 (30). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – С. 46-56.
9. О'Доннелл Г. Делегативная демократия / Г. О'Доннелл // Пределы власти. – 1997. – №2-3. – С. 28-34.
10. Про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 13.12.91 / Президент України. – Офіц. вид. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/406/9>.
11. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
12. Про Національну раду з питань антикорупційної політики: Указ Президента України від 14 жовт. 2014 р. № 808/2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18254.html>.
13. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.
14. Про утворення Національного антикорупційного комітету: Указ Президента України від 26 лютого 2010 року. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/10557.html>.
15. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VII/ Відом. Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст.385.
16. Приходченко Л. Взаємообумовленість ефективності та професіоналізму в системі органів публічної влади / Л. Приходченко // Управління сучасним містом. – 2007. – №1-3-4/1-3-12 (25 – 28), 2007. – С. 3-10.
17. Страх порядку. Довіра українців до міліції впала майже до нуля // Корреспондент 28 травня 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/journal/1563706-korrespondent-strah-poryadku-dovira-ukrayinciv-do-miliciji-vpala-majzhe-do-nulya>.
18. Шейверда В. А. Електронне урядування як спосіб підвищення ефективності системи державного управління / В. А. Шейверда // Менеджмент за умов трансформаційних інновацій: виклики, реформи, досягнення : матеріали міжнар. наук. конф., м. Суми, 10-12 травня 2007 р. – Суми : СОІППО, 2007. – Ч.2. – С. 168.
19. European Governance. A White Paper.-Brussels: Commission of the European Communities, 2001. – 35 p. – Режим доступу: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com2001_0428en01.pdf.

Надійшла до редколегії 09.04.15

ОПТИМИЗАЦИЯ СТРУКТУРЫ ОРГАНОВ ВЛАСТИ КАК МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРАВООЗАЩИТНОЙ ПОЛИТИКИ

В статье рассматриваются причины и последствия неэффективной структуры органов и институтов власти в сфере правозащитной политики. Проанализированы особенности функционирования органов государственной власти. Оптимизация структуры центральных органов власти является не только важным механизмом государственной политики в области правозащиты. Оптимизация структуры органов власти – приоритетное направление, что позволяет повысить эффективность обеспечения ими прав и свобод человека в современных общественно-политических условиях и государственной политики в сфере правозащиты в целом. На основе совершенствования работы системы органов государственной власти и механизмов дальнейшего реформирования отрасли приведены обобщенные рекомендации по содержанию такой оптимизации.

Ключевые слова: государственная политика, правозащита, центральные органы государственной власти права человека, оптимизация государственного управления.

O. Samofalova, PhD student
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

OPTIMISATION OF THE GOVERNMENT AS A MECHANISM FOR ADVOCACY STATE POLICY

The article deals with the causes and consequences of inefficient structure of government institutions and in human rights policy. The features of state authorities. Optimisation of the central government is not only important mechanism of state policy in the field of human rights. Optimization of government – a priority that will allow not only to increase efficiency to ensure their rights and freedoms in the current socio-political environment and public policy advocacy in general. Based on the improvement of the system of state authority, or further reform summarizes the recommendations for the content of such optimization.

Keywords: public policy, human rights protection, the central government, human rights, governance optimization.

УДК: 351(354)

К. Ю. Соболєва, асп.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ: ОЧІКУВАННЯ ТА РЕАЛІЇ

У статті розглядаються основні потенційні зміни у системі державного управління у зв'язку із переходом до децентралізованої системи розподілу владних повноважень. У зв'язку з цим ширше коло питань буде розглядатися саме органами місцевого самоврядування. Для найбільш ефективної побудови системи державного управління у нових умовах необхідно оцінити усі переваги та недоліки та розробити стратегію із пом'якшення "гострих кутів".

Ключові слова: місцеве самоврядування, система державного управління, централізована та децентралізована система розподілу владних повноважень.

Актуальність. 2014 рік розпочався для України корінними змінами. Централізована система влади втратила свою актуальність і тепер Україна стоїть на шляху до децентралізації. У статті буде розглянуто, як зміниться система державного управління в цих умовах. Дуже важливим є чітке розуміння відмінностей між двома системами розподілу владних повноважень у державі, до чого призведе реформа та на які труднощі треба очікувати на шляху до перебудови системи державного управління. Ретельне дослідження децентралізованої системи державного управління є вкрай необхідним для України задля того, щоб знати, на яких проблемах у процесі переходу треба зосередити увагу.

Питаннями централізації та децентралізації владних повноважень в державі займалися такі вчені, як Жидик С.Ф., Шевченко А.Є., Мішук В.В., Хамініч С.Ю., Верещук І.А. тощо.

Мета. Є доцільним розглянути спільні та відмінні риси обох систем, бо тільки таким чином можливо оцінити які результати принесе ця реформа. Однією з найвагоміших переваг є те, що місцевому самоврядуванню буде надано більше повноважень, ніж було при централізованій системі.

Виклад основного матеріалу. Перш за все є важливим зазначити, що за Бориславською О.М. "децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня. Можна також зазначити, що питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Така децентралізація влади в державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення. Демократична

державна завжди прагне залучити громадськість до здійснення публічних функцій урядування з метою оптимального задоволення різнобічних потреб людини та народу загалом" [1, с. 15].

У Данії та Швеції ступінь децентралізації влади дуже високий, тому державна влада не втручається у справи на місцях. Для українського суспільства децентралізація влади не тільки дозволить вирішувати місцеві питання самостійно, а ще й об'єднати населення країни, бо кожний регіон краще обізнаний щодо своїх проблем, ніж влада центру.

Жидик С.Ф. зазначає, що централізація влади підкреслює замкненість системи управління, якщо побудова йде з єдиного центру в напрямку "зверху вниз" з дотриманням чітких принципів єдності та чіткості розпорядництва. Рисами централізації є збільшення числа рівнів в ієрархії управління, прийняття більшості рішень "зверху", обмеження нижчих органів управління у прийнятті рішень.

"Децентралізація в управлінні, навпаки, підкреслює відкритість системи управління для рішень "знизу". Багато локальних рішень можуть прийматись на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди для інтересів системи, яка функціонує як єдине ціле. Система управління, в якій гармонійно враховані принципи централізації і децентралізації (досягнуто оптимальної пропорції між ними), є по суті відкрито-замкнутою" [2].

Слід зазначити, що яка б не була система в державі, держава є єдиним організмом, усі структурні одиниці якого є невід'ємними складовими, без яких він не зможе функціонувати. Аналізуючи опис централізованої та децентралізованої систем державного управління за Мельником А.Ф. [3, С.190-200], складемо таблицю основних відмінностей цих систем:

Таблиця 1. Відмінності централізованої та децентралізованої систем державного управління

Критерій	Централізована система	Децентралізована система
1. Тип системи управління	Замкнена	Відкрита
2. Напрямок "потoku" влади	Зверху вниз	На нижніх рівнях
3. Кількість рівнів в ієрархії	Більше рівнів в управлінській ієрархії	Менше рівнів в управлінській ієрархії
4. Рівень з більшим обсягом повноважень	Верхній	Нижній
5. Наявність обмежень ролі органів управління нижчих рівнів	Обмежена	Частково обмежена, бо прийняті рішення не повинні суперечити функціонуванню єдиної державної системи

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [4] визначено проблеми місцевого самоврядування, що потребують негайного вирішення. Це:

- погіршення якості та доступності публічних послуг;
 - ресурсна неспроможність переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;
 - зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду;
 - ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;
 - складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);
 - неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;
 - 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;
 - зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування;
 - низька конкурентоспроможність органів місцевого самоврядування на ринку праці;
 - зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;
 - 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;
 - надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;
 - відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування [4].
- Вирішити ці проблеми Концепція пропонує таким чином:
- визначити територіальну основу для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг;
 - створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення повноважень органами місцевого самоврядування;
 - розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;
 - розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;
 - запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;
 - максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;
 - удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

У Концепції чітко прописані функції органів місцевого самоврядування на основі децентралізації владних повноважень. Така система надасть регіонам України можливість бути "почутими". Мається на увазі те, що у кожного регіону є свої проблеми, свої статті витратів та свої переваги, на яких треба робити акцент. Хто як не місцеве самоврядування може краще розробити стратегію дій для свого краю? Недарма вважається, що меншою територією легше керувати. Кожен регіон прагне свого, у кожного є свої переваги, ведучі галузі, які завдяки грамотному розподілу коштів принесуть більший прибуток жителям регіонів.

Американський економіст і політолог, професор Чиказького університету, лауреат Нобелівської премії з економіки 2007 р. Роджер Брюс Маєрсон вважає, що "...в Україні краще децентралізувати владу до рівня районних рад і територіальних громад, а не рад великих регіонів (у випадку України – обласних), – як це зазвичай практикується в інших країнах. Ради нижчих рівнів, наділені повноваженнями національним урядом, допомогли б протистояти відокремленню й захопленню областей, до яких вони належать. Через значну чисельність громад перетягнути на інший бік усіх голів місцевих рад певного регіону досить важко. В таких умовах непорядний голова обласної ради не зможе здійснити відокремлення області, якщо районні й місцеві лідери йому протистоятимуть. Центральному уряду буде легше боротися зі зрадливими головами обласних рад, коли значна частина місцевих лідерів обстоюватиме державний суверенітет. Конституційна реформа повинна наділити реальною владою облради, але водночас – надати значні повноваження райрадам і територіальним громадам. Кожен з таких органів влади повинен чітко розуміти, що його повноваження будуть негайно відкликати Верховною Радою України, якщо його дії або бездіяльність підриватимуть цілісність України" [5].

Серед науковців існують різні думки щодо питання децентралізації влади. У зв'язку із революцією гостро постав конфлікт Донбасу та інших регіонів країни. Суспільство поділилося на тих, хто хоче до Російської Федерації та тих, хто хоче жити в Україні. На Донбасі безлад, української влади там майже немає. Деякі науковці вважають, що децентралізація влади не вирішить конфлікт на Донбасі, бо Донбасу ближча Російська Федерація, ніж українська влада, яка не може їм запропонувати нічого вигідного. Однак якщо українська влада "не дала їм нічого" за 23 роки незалежності, як люблять казати проросійські прихильники, то де стовідсоткова гарантія того, що саме Росія зможе дати їм те, про що вони мріють? Звісно ніхто ніяких гарантій не дає.

Коли починалася криза на Донбасі проросійські прихильники вимагали федералізації України. Для чого це потрібно? Саме для того, щоб у регіоні була реальна регіональна влада. Так у питанні співпраці з ЄС та Росією, "Донецька Республіка" обрала би саме Росію. Але існує істотний мінус такого територіального устрою. Україна – країна, яку при неправильному устрою і неправильній політиці можуть розділити на частини усі сусіди. У такій ситуації питання "друзів-сусідів" є досить відносним. Федералізація дозволить розтягти країну ще швидше, чого кожен пересічний патріот України, звісно, не захоче.

Як компромісний варіант було запропоновано децентралізацію влади в унітарній державі. Однак такий варіант не зовсім влаштовує проросійських прихильників Донбасу, бо їх орієнтація – це максимальне зближення з Росією, а не з Україною. Наразі бачимо величезний конфлікт патріотів та, так званих, прихильників Донецької Народної Республіки та Росії.

На червень 2014 року конфлікт перейшов до військової стадії, у східних регіонах йдуть запеклі бої між українською армією та, так званими, ополченцями ДНР. Президентом України Петром Порошенком була здійснена не одна спроба "перемир'я" для того, щоб усі сторони склали зброю та сіли за стіл переговорів. Але по факту зброю склали тільки українська армія, яку і далі продовжували обстрілювати супротивники. Оцінювати чи є "перемир'я" помилкою Президента, чи ні, ми не будемо, але надамо своє бачення вирішення проблеми.

Надмірна демократичність та затягування часу призвели до катастрофічних наслідків для України. Україна знаходиться у стані війни, гинуть люди, очевидне втручання російських спецслужб до воєнного конфлікту на Донбасі. Україні для збереження держави потрібний цілий ряд реформ у різних сферах, одними з яких, на нашу думку, необхідні бути:

- більш жорстке законодавство щодо наруги над державними символами та державної зради;
- люстрація органів державного управління та силових структур;
- переформування особового кадрового складу силових структур між регіонами;
- жорстке укріплення кордону з РФ;
- евакуація мирного населення з пунктів проведення антитерористичної операції;
- після урегулювання конфлікту децентралізація влади в державі;
- вибори до місцевих рад;
- залучення громадян до вирішення питань місцевого значення;
- обмежена демократія, тобто надання громадянам висловлювати свою думку шляхом голосування на офіційних сайтах Верховної Ради України та заборона

збройних мітингів та мітингів проти незалежності та суверенітету України;

- сприяння патріотичному вихованню молоді в усіх регіонах України.

Висновки. На нашу думку, шлях децентралізації влади в унітарній структурі держави є єдиним правильним шляхом щодо зміни розподілу владних повноважень.

Федералізація України є неприйнятною, бо це загрожуватиме не тільки її суверенітету, а ще й її цілісності.

Щодо думок науковців про питання децентралізації влади, існують різні бачення, як негативні, так і позитивні. Деякі вважають децентралізацію шляхом до порятунку України, деякі не сприймають ніякі кроки влади до регулювання конфлікту.

Взагалі, ситуація в Україні на даний момент є критичною, і грамотна політика Президента може зіграти рішучу роль у збереженні країни.

На нашу думку, для порятунку України потрібно докорінно реформувати усі сфери, зробити акцент на охорону державної цілісності.

Список використаних джерел

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
2. Жидик С. Ф. Проблеми централізації та децентралізації у державному управлінні в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу. – <http://www.irshavamkrmr.org.ua/news/news109.html>.
3. Мельник А. Ф., Смоленський О. Ю., Васіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю. Державне управління: Навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко]; За ред. А. Ф. Мельника. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с. – (Вища освіта XXI століття).
4. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу. – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
5. Роджер Масерсон, Тимофій Милованов Переваги і недоліки польських варіантів реформи децентралізації в Україні // Дзеркало тижня [Електронний ресурс] – Режим доступу. – http://gazeta.dt.ua/internal/perevagi-i-nedoliki-polyamih-variantiv-reformi-decentralizaciyi-v-ukrayini-_html.

Надійшла до редколегії 04.04.15

Е. Ю. Соболева, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

ТРАНСФОРМАЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ: ОЖИДАНИЯ И РЕАЛИИ

В статье рассматриваются основные потенциальные изменения в системе государственного управления в связи с переходом к децентрализованной системе распределения властных полномочий. В связи с этим широкий круг вопросов будет рассматриваться именно органами местного самоуправления. Для наиболее эффективного построения системы государственного управления в новых условиях необходимо оценить все преимущества и недостатки и разработать стратегию по смягчению "острых углов".

Ключевые слова: местное самоуправление, система государственного управления, централизованная и децентрализованная система распределения властных полномочий.

K. Soboleva, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

TRANSFORMATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN CONDITIONS OF THE DECENTRALIZATION OF POWERS DISTRIBUTION: EXPECTATIONS AND REALITIES

This paper describes the main potential changes in the system of public administration in connection with the transition to a decentralized system of powers distribution. In this regard, a wider range of issues will be considered exactly by local self-government bodies. For the most effective construction of local public administration in the new environment it is necessary to estimate all advantages and disadvantages, and develop a strategy of the softening the "sharp edges".

Key words: local self-government, public administration system, centralized and decentralized system of powers distribution.

УДК 35.071

О. А. Таньчук, здобувач

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

СУТНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті з'ясовано сутність публічного управління як нової парадигми управлінської діяльності сучасної демократичної держави. Визначено сутність та взаємозв'язок таких категорій як публічний, публічна політика, управління, державне управління та публічне управління. Розглянуто основні характеристики публічного управління.

Ключові слова: публічна політика, державне управління, публічне управління.

Кінець XX – початок XXI століття ознаменувався зміною парадигми державного управління. Нові реалії життя

сучасного суспільства вимагають нових підходів до державного управління. Традиційний спосіб управління, за-

снований на чітких бюрократичних процедурах та реалізації владних повноважень необхідно замінити на спосіб публічного управління, зорієнтований на надання якісних публічних послуг. Головними для інституцій нового покоління є мотивація та отримання результату. Необхідним є підвищення продуктивності роботи державних органів та установ, запровадження ринкового стилю управління, децентралізація, фокусування уваги на результатах, а не на процедурах. Ключовим аспектом державного управління є держава, у той час як ключовим аспектом публічного управління є народ.

Модель ідеальної бюрократії М. Вебера на практиці виявилась недієвою, адже чітка управлінська ієрархія та дотримання жорстких правил не забезпечують підвищення ефективності управління. Представники поведінкової теорії надавали найбільшого значення людському ресурсу, розвиваючи який, можна підвищити ефективність управління. Сучасний публічний управлінець своєю діяльністю повинен покращувати життя громадян шляхом раціонального використання наявної інфраструктури.

Питання державного управління та його трансформації досліджували такі науковці як А. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Малиновський, В. Мартиненко, М. Міненко, П. Надолішний, Н. Нижник, О. Оболенський, С. Стеценко, Ю. Сурмін, Ю. Шаров та ін. Проблемам становлення та розвитку публічного управління присвячені праці О. Босака, Д. Кілінга, Р. Мельника, К. Поллітт, М. Шваріца та ін. Співвідношення державного управління та публічної адміністрації досліджували К. Колесникова, М. Лахижка, М. Міненко, О. Світличний. Дослідженню публічної політики присвячені праці Дж.Андерсона, Р.Даля, П.Дюрана, Н.Лумана, Дж. Марча, П.Мюлера, Г.Овчиннікова, Т.Парсонса, І.Петренка, І.Рейтеровича, В.Римського, Дж.Річардсона, Е.Роуза, Г.Саймона, С.Ситник, Л.Сморгунова, О.Сунгурова, С.Телешуна, Н.Шматко, В. Якимець та ін.

Не зважаючи на значний доробок учених у різних аспектах даної проблеми наразі не сформовано цілісного погляду на публічне управління як нову модель менеджменту у державному секторі. Тому метою даної статті є розкриття сутності публічного управління як нової парадигми управлінської діяльності сучасної держави.

Логіка нашого дослідження передбачає послідовний розгляд таких категорій як публічний, публічна політика, управління, державне управління та публічне управління.

Спочатку розглянемо саме поняття публічного. Поняття "публічний" походить від латинського слова *publicus* – суспільний, народний. Великий тлумачний словник сучасної української мови під поняттям "публічний" визначає: 1) який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний; 2) призначений для широкого відвідування, користування; громадський [2, с. 1187]. Тобто, це щось відкрите, гласне, привселюдне та суспільне. Отже, публічне управління – це управління, яке спрямоване на суспільні інтереси та участь у якому бере народ.

Українські вчені зазначають, що публічна сфера набуває значущості як платформа взаємодій та вироблення суспільних інтересів, формулювання суспільних цілей та завдань. "Публічність" передбачає здійснення різних видів діяльності для досягнення суспільних цілей, а публічність інтересу означає, що його суб'єктом (носієм) є суспільство як органічне ціле [21, с. 193]. Тобто, в публічній сфері інтереси суспільства є найголовнішими, вони превалюють над особистими, груповими чи корпоративними інтересами. Публічний інтерес відбиває глибинні потреби всього суспільства і забезпечує суспільний розвиток.

Таким чином, публічна діяльність – це репрезентована у публічній сфері активність політичних та неополітичних акторів, які через взаємодію прагнуть реалізувати власний інтерес. А публічна сфера – це простір вільного дискурсу різних приватних інтересів та їх вільного відбору шляхом громадської оцінки, селективний відбір більш суспільно-значущих оцінок з метою їх включення до вироблення державної політики [19, с. 12-13]. Фактично публічна діяльність включає в себе як діяльність держави щодо задоволення соціальних запитів, так і діяльність держави щодо задоволення запитів груп інтересів. Тобто, публічна діяльність – це відкритий пошук компромісу або консенсусу між суспільним і приватним інтересами. Головна мета публічної діяльності полягає в оптимізації та раціоналізації прийняття публічних рішень.

Сутність публічної сфери можна розглянути за допомогою параметрів, якими вона визначається. Так, російський соціолог В.М.Якимець стан публічної сфери вимірює за такими параметрами, як: наявність системи дієвих механізмів діалогу між державою та суспільством при прийнятті важливих рішень; наявність інструментів формування влади та лобювання суспільних інтересів; місцеве самоврядування, яке наділене реальною владою, повноваженнями та засобами їх реалізації; ефективне надання виконавчою владою послуг у сферах освіти, культури, охорони здоров'я; здійснення ефективного управління державним майном; ефективний нагляд та контроль виконавчої влади; ефективне нормативне регулювання виконавчої влади; прийняття законодавчою владою законів, які захищають права та інтереси виборців; соціально відповідальний бізнес [Цит. за: 21, с. 194].

Публічне управління і публічні рішення у відриві від публічної політики неможливо розглядати, вони взаємопов'язані між собою. Сьогодні державні службовці змушені вирішувати багато завдань політичного значення. Державна бюрократія починає орієнтуватися також на різні політичні групи та партії. Крім того, політична лояльність державних службовців (особливо вищого рангу) має вирішальне значення для їхнього просування по службі. Дослідники відзначають сучасні тенденції дедалі більшої політизації адміністративного управління та перетворення бюрократії на окрему і впливову політичну силу, що в багатьох випадках безпосередньо впливає на формування і впровадження політики [19, с. 25].

Публічна політика може бути визначена як форма політичного процесу, який реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними ресурсами та представлений комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій його учасників [19, с. 5]. На думку українських вчених, вона є специфічною формою комунікації суб'єктів політичного процесу, яка дає змогу активізувати участь громадян у її виробленні та реалізації політичних рішень. Дослідники зазначають, що публічна політика – це особливий вид комунікації, який не є сферою боротьби за завоювання влади [19, с. 5].

Отже, держава втрачає монополію на публічну діяльність, її взаємодія з іншими акторами стає більш гнучкою. Змістом публічної діяльності є колективні дії різних акторів і відповідно стратегії акторів є основними детермінантами публічної діяльності.

Публічна політика реалізується за допомогою управління. Слово управляти означає спрямовувати діяльність, роботу когось, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати; спрямовувати хід, перебіг якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь [2, с. 1511].

А. Файоль зазначає, що "управляти – це передбачати, організовувати, розпоряджатися, узгоджувати, контролювати" [23, р. 8]. П. Друкер визначає управління як "специфічний вид діяльності, який перетворює неорганізований натовп на ефективну цілеспрямовану продуктивну групу" [21, р. 48]. М. Мескон у термін "управління" вкладає такий зміст: "менеджмент – це процес планування, організації, мотивації та контролю працівників організації, які забезпечують досягнення їх цілей" [26, р. 16]. А. М. Фоллетт визначила управління як "мистецтво виконувати роботу через інших людей" [24, р. 17]. В. Авер'янов зазначає, що управління це владно-організуючий вплив керівних суб'єктів на спільну діяльність людей з метою їх впорядкування, координації та спрямування задля ефективного досягнення загальних (спільних) цілей і завдань цієї діяльності [6, с. 243; 5, с. 14–15].

Отже, управління є цілеспрямованим процесом досягнення поставленої мети, який передбачає взаємодію різних суб'єктів, планування й мотивацію їх діяльності та контроль за діями, які забезпечують досягнення поставлених цілей.

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 [7, 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 [Цит. за: 27, р. 104].

В Україні така галузь науки як державне управління розвивається вже другий десяток років. Можна знайти багато визначень поняття державного управління. Розглянемо деякі з них.

"Державне управління – це цілеспрямований, організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією" [4, с. 32].

Словник-довідник "Державне управління" визначає державне управління як "практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання, або перетворення, що спирається на її владну силу" [3, с. 63].

В основу визначень державного управління, які надаються більшістю вітчизняних науковців, покладено класичне розуміння управління в державному секторі, запропоноване М. Вебером. Хоча сьогоденіше розуміння сутності державного управління деякими українськими вченими є досить наближеним до розуміння сутності публічного управління. Наприклад: "державне управління – діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами" [8, с. 150]. Але все ж таки концептуалізації публічного управління українськими вченими ще не здійснено.

У сучасних країнах відбувається зміна моноцентричного, ієрархізованого і спрямованого зверху вниз уявлення про державне управління на принцип багаторівневої публічної політики та управління. Як зазначають українські вчені, вона передбачає діяльність численних

акторів, серед яких держава займає таку ж, як і інші учасники, позицію. Централізоване управління та регулювання заміщується багатополісним, для якого є характерними наявність багатьох рівнів і центрів діяльності, високий ступінь незалежності між численними акторами з різними інтересами. Це означає, що діяльність вже не окреслюється встановленими та назавжди закріпленими правилами. Правила виникають під час взаємодії акторів різних рівнів протягом усього процесу публічної політики. Зміни у грі політичних сил визначаються природою політичних проблем та зростанням значення самих акторів та їх позицій. Так, конфігурації публічних взаємодій у вирішенні тих чи інших проблем можуть бути такими, де урядові структури виявляються набагато слабшими, аніж, наприклад, муніципальна влада чи територіальна громада [19, с. 5].

Держава перестає бути єдиним суб'єктом прийняття публічних рішень. Все більше і більше на процес вироблення та реалізації рішень здійснюють вплив інститути громадянського суспільства. Держава починає діяти в публічній сфері, де вона змушена взаємодіяти з іншими інститутами, обґрунтовувати свої рішення, шукати підтримки, домовлятися і поступатися. Рішення держави повинні пройти легітимний спосіб формування та публічне схвалення. З огляду на це, публічне рішення завжди буде передбачати можливість представлення та узгодження позицій зацікавлених сторін.

Суспільство все більше починає тиснути на уряд, перед яким постає все більше і більше проблем. З огляду на це, державне управління потребує якісних змін. Вчені виокремлюють 10 основних принципів, на основі яких повинні відбуватись перетворення у державному управлінні, а саме: 1) стимулююче управління: регулювати, а не керувати; 2) управління, зосереджене на інтересах суспільства: уповноважувати, а не служити; 3) конкуруюче управління: використання конкуренції в системі організації адміністративних послуг; 4) управління, кероване власною місією: перебудова організацій, що керуються правилами і нормами; 5) управління, орієнтоване на результат: пріоритетність забезпечення результату, а не адміністративного процесу й самоцільного дотримання встановлених правил; 6) управління, орієнтоване на споживача: первинними є потреби споживача, а не бюрократії; 7) добропорядке й дбайливе управління: збереження й примноження благ замість їх марнотратства; 8) передбачливе управління: профілактика замість терапії; 9) децентралізоване управління: командна праця замість ієрархічного підпорядкування; 10) проринкове управління: послідовні зміни на ринкових засадах [19, с. 23].

Сучасна демократія – це вже не "влада більшості" та функціонування представницьких інститутів, це наявність конкурентного середовища та представлення інтересів у виробленні програм державної політики. Якість державного менеджменту безпосередньо залежить від рівноваги у політико-адміністративній системі та впровадженні тих механізмів управління, до яких не лише готове, а і яких потребує суспільство [20].

Як зазначає О. Босак, поява нової форми управління у публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того, щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій [1].

Десмонд Кілінг зазначає: "публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики" [25, р. 15].

Д. М. Шавріц визначає публічне управління як галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка ефективності" [Цит. за: 1].

На думку О. Босака публічне управління включає, зокрема, ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики [1].

Р. Мельник визначає публічне управління як зовнішньо орієнтовану діяльність уповноважених суб'єктів, пов'язану з реалізацією політичних рішень та впровадженням у життя положень Конституції та законів України. Така діяльність може здійснюватися як у примусовому, так і позапримусовому (публічно-сервісному) порядку, а її правовою основою є норми адміністративного права.

На його думку публічне управління являє собою різновид суспільно корисної діяльності, яка здійснюється певною сукупністю суб'єктів (органами виконавчої влади; органом законодавчої влади; органами судової влади; Президентом; органами прокуратури; іншими органами державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади; органами місцевого самоврядування; суб'єктами делегованих повноважень). Публічне управління є формою діяльності органів виконавчої влади. Дослідник зазначає, що публічне управління і політична діяльність повинні бути розмежовані, адже порушення порядку здійснення публічного управління та політичної діяльності тягне за собою різні правові наслідки, зокрема і різну юридичну відповідальність. У першому випадку може наступати юридична відповідальність (кримінальна чи адміністративна), а у другому, – політична відповідальність. Публічне управління не поглинає собою політичну діяльність, але політичні рішення можуть бути реалізовані у процесі здійснення публічного управління.

Публічне управління проявляється лише у зовнішніх відносинах органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також приватними особами. Тобто, необхідно розрізняти публічне управління від внутрішньо управлінської діяльності. Вони відрізняються за багатьма ознаками (правовим регулюванням, юридичними наслідками, суб'єктним складом тощо), тому не можуть бути об'єднані у межах однієї категорії. Спільним для них є лише те, що вони регулюються нормами адміністративного права [10].

Р. Мельник виокремлює:

- втручальне публічне управління, пов'язане з обмеженням прав, свобод та законних інтересів приватної особи, яке проявляється у покладанні на неї обов'язків або обтяжень (примусовий викуп земельної ділянки певного громадянина; перевірка діяльності суб'єкта господарювання);

- сприяльне публічне управління, котре має на меті сприяння приватним особам у реалізації наданих їм прав, свобод та законних інтересів (надання послуг, дозволів, пільг, довідок, ліцензій тощо);

- забезпечувальне публічне управління, що пов'язане із забезпеченням нормального існування приватних осіб (забезпеченням населення водою, електрикою, газом; наданням інформаційних, освітніх послуг, розбудови об'єктів інфраструктури);

- делеговане публічне управління, що реалізується у тих сферах, де відбувається передача суб'єктами публічного управління частини покладених на них функцій для виконання приватними особами (громадський інспектор, адвокатське бюро, залучене органом місцевого самоврядування для надання безоплатної правової допомоги тощо; Укрпошта, НАК "Нафтогаз", Укрзалізниця тощо);

- виконавче публічне управління, що здійснюється у межах впровадження суб'єктами публічного управління у життя положень Конституції та законів України;

- розпорядче публічне управління, котре реалізується шляхом видання суб'єктами публічного управління підзаконних правових актів у разі відсутності відповідних законів або їх недостатності для повного регулювання відповідних суспільних відносин [10].

Громадяни України мають право на участь у публічному управлінні через такі форми: 1) референдум; 2) вибори; 3) участь у діяльності політичних партій та громадських організацій; 4) участь у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; 5) участь у проведенні регуляторної політики держави; 6) доступ до державної служби; 7) звернення до органів влади; 8) доступ до інформації про діяльність влади; 9) оскарження рішень органів влади. Дані інструменти гарантовані Конституцією та законами України [Див.: 9; 12; 14; 18; 16; 15; 13; 17]. Але, не зважаючи на формальне закріплення та регламентування форм участі громадян у публічному управлінні, на практиці громадяни зіштовхуються з низкою проблем та перешкод. Необхідним є реальне гарантування та забезпечення вищенаведених форм. Крім того, досить часто, саме громадянське суспільство виявляється не готовим до участі у публічному управлінні.

Україна зараз перебуває в процесі задекларованого бурхливого реформування, яке більше нагадує тупцювання на місці, ніж прогресивний рух вперед до сталого розвитку. Причинами такого стану справ є: відсутність стратегічного бачення та консенсусу між основними політичними силами в країні; порушення основних принципів побудови відкритого демократичного суспільства; відсутність комунікації та координації діяльності як між органами державної влади, так і між державними установами та інститутами громадянського суспільства; нерозуміння сутності самого процесу реформування.

В даному контексті слушно зазначають С. Телешун та С. Ситник, що будь-яка реформа, а тим більше реформи, які проводяться в Україні, слід розуміти як якісні зміни системи управління, зорієнтовані на громадянина-платника податків. Це і надання державою публічних послуг, і його залучення до формування політики держави [20].

Отже, публічне управління – це нова парадигма функціонування держави, яка по-новому визначає зміст державних (публічних) рішень. Публічне управління передбачає багатополюсність у прийнятті рішень, зміст яких визначається взаємодією різноманітних акторів публічної політики (держави, громадськості, груп інтересів). Саме стратегії акторів визначають архітектуру кінцевого рішення, яке втілюється державними органами при підтримці або спільно з недержавними інституціями, а саме публічне управління є максимально відкритим і прозорим.

Публічне управління на відміну від класичного прямого адміністрування здійснюється не лише у вертикальному вимірі (органами виконавчої влади), а й у горизонтальному вимірі політичного процесу. Горизонтальний вимір доповнює ієрархічність та інструментальність

вертикального виміру комунікативністю, тобто наголошує на необхідності врахування зв'язків між зацікавленими акторами, які пропонують альтернативи публічного рішення. Горизонтальна складова дуже сильно впливає на кінцеве публічне рішення, яке приймає бюрократ. Отже, ефективне публічне управління можливе лише тоді, коли воно залучає до процесу прийняття рішень ключових акторів, які утворюють горизонтальну складову. Публічне управління здійснюється колективно, з врахуванням легітимних інтересів різних груп суспільства через діалог між владними структурами та громадянським суспільством.

Список використаних джерел

1. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі [Електронний ресурс] / О.З. Босак // Державне управління: теорія та практика : електр. наук. фак. вид. – 2010. – № 2. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>. – Назва з екрану.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] : словник / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпін: ВТФ "Перун", 2009. – 1736 с.
3. Державне управління [Текст] : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. ; за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
4. Державне управління [Текст] : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельника. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
5. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
6. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право [Текст] / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстиніан, 2007. – 288 с.
7. 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., с.31.
8. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] : словник / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
9. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>. – Назва з екрану.
10. Мельник Р.С. Категорія "публічне управління" у новій інтерпретації [Електронний ресурс] / Р.С. Мельник // Адміністративне право і процес : наук.-практ. журнал. – 2013. – № 1(3). – Режим доступу:

- <http://aplaw.knu.ua/index.php/item/59-katehoriya-publichne-upravlinnya-u-noviy-interpretatsiyi-melnyk-r-s>. – Назва з екрану.
11. Про всеукраїнський референдум [Електронний ресурс] : Закон України, 06 листопада 2012 р. № 5475-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>. – Назва з екрану.
12. Про громадські об'єднання [Електронний ресурс] : Закон України, 22 березня 2012 р. № 4572-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>. – Назва з екрану.
13. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України, 16 грудня 1993 р. № 3723-XII. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>. – Назва з екрану.
14. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України, 03 листопада 2010 р. № 996. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>. – Назва з екрану.
15. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс] : Закон України, 11 вересня 2003 р. № 1160-IV. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>. – Назва з екрану.
16. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України, 05 листопада 2008 р. № 976. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п>. – Назва з екрану.
17. По звернення громадян [Електронний ресурс] : Закон України, 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>. – Назва з екрану.
18. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України, 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. – Назва з екрану.
19. Публічна політика та управління [Текст] : наук. розробка / авт. кол. : С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, С. В. Ситник, С. І. Вировий. – К. : НАДУ, 2010. – 36 с.
20. Телешун С. Правові механізми реалізації публічної політики [Електронний ресурс] / С. Телешун, С. Ситник // Державне управління: теорія та практика: електр. наук. фак. вид. – 2010. – № 2. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10tsorpp.pdf>. – Назва з екрану.
21. Телешун С. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору [Текст] / С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович // Вісник НАДУ. Політологія і право. – 2012. – № 4. – С. 185-196.
22. Drucker P. F. The Practice of Management [Text] / P.F. Drucker. – Butterworth-Heinemann. – 1999. – 399 p.
23. Fayol H. Administration industrielle et générale; prévoyance, organisation, commandement, coordination, controle [Text] / Fayol H. – Paris, H. Dunod et E. Pinat. – 1916. – 174 p.
24. Follett M. P. Creating Democracy, Transforming Management / M. P. Follett. – Tonn, Joan C., New Haven: Yale University Press. – 2003. – 366 p.
25. Keeling D. Management in Government [Text] / D. Keeling. – London: Allen & Unwin. – 1972. – 216 p.
26. Management [Text] / [Michael H. Mescon, Michael Albert, Franklin Khedouri]. – 3rd ed. – Cambridge, MA [etc.]. – 1988. – 349 p.
27. White J. Research in public 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 16.02.15

О. А. Таньчук, соискатель

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

СУЩНОСТЬ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье выяснено сущность публичного управления как новой парадигмы управленческой деятельности современного демократического государства. Определено сущность и взаимосвязь таких категорий как публичный, публичная политика, управление, государственное управление и публичное управление. Рассмотрены основные характеристики публичного управления.

Ключевые слова: публичная политика, государственное управление, публичное управление.

O. Tanchuk, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

THE ESSENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION

The essence of public administration as a new paradigm of management of a modern democratic state is found out in the article. The essence and correlation between such categories as public, public policy, management, governance and public administration are defined. The basic characteristics of public administration are considered.

Keywords: public policy, public administration, public management.

УДК 351:316.774

О. С. Твердохліб, канд. наук з держ. упр.,
головний спеціаліст відділу координації діяльності спеціалізованих вчених рад
та атестування наукових кадрів управління підготовки наукових
та науково-педагогічних кадрів
Національна академія державного управління при Президентові України, Київ

ОРГАНІЗАЦІЯ ДОСТУПУ ГРОМАДЯН ДО ІНФОРМАЦІЇ В США

У статті досліджено організаційні та правові засади забезпечення доступу громадян до інформації органів державної влади. Охарактеризовано особливості державної інформаційної політики Сполучених Штатів Америки на сучасному етапі розвитку. Вказано на перспективні напрями адаптації передового зарубіжного досвіду до умов України.

Ключові слова: інформація, публічна інформація, організація доступу громадян до інформації, зарубіжний досвід, Сполучені Штати Америки.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Однією з важливих ознак демократичної правової держави є гарантування права людини й громадянина на свободу одержання інформації, вільного висловлювання своїх думок і самовираження, плюралізму громадської думки. У США свобода вираження думок закріплена у конституції цієї держави [10], що свідчить про демократичність та прогресивність відповідних підзаконних актів з питань свободи доступу до інформації та матеріальних носіїв, на яких вона зафіксована. Наявність в державі сприятливого середовища щодо доступу громадян до інформації, яка за своєю сутністю віднесена до категорії публічної, визначається фактом можливості збирати, зберігати і вільно її поширювати, реалізуючи тим самим своє конституційне право на неї та забезпечуючи виконання своїх завдань і функцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Упродовж останніх кількох десятиліть питанням інформаційних відносин між громадянами та органами державної влади США, забезпеченню реалізації конституційних прав громадян в інформаційній сфері та державної інформаційної політики приділялась значна увага вітчизняних та зарубіжних науковців з різних галузей науки. Так, ними було досліджено окремі аспекти порушених питань, зокрема: нормативно-правовий (Д.Березін, Д.Бородін [1]; В.Брижко [2; 5]; Д.Баллок [9]), організаційно-методологічний (В. Матвеєнко [3]; Т.Мендел [4]; М.Свірін [8]; В.Гінсберг [12]), ретроспективний (Г.Почепцов, С.Чукот [6]; В.Разіцький [7]; П.Шаар [13]) тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Не зважаючи на активний інтерес вчених до проблем формування та реалізації державної інформаційної політики, проблематика та специфіка організації доступу громадян до офіційної інформації органів державної влади залишаються доволі актуальними. Окрім того, ця проблематика значно актуалізується в умовах сучасних викликів, які сьогодні стоять перед нашою державою.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Основна мета статті – аналітичне дослідження процесів організації доступу громадян до інформації в США з метою використання й можливої адаптації передового зарубіжного досвіду до умов України.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У США на законодавчому рівні інформацію визнано товаром та об'єктом права власності, причому як державної, так і приватної. Інформація вважається матеріальною цінністю незалежно від того, на яких матеріальних носіях вона зберігається [5, с. 223]. Метою держав-

ної інформаційної політики США в сучасних умовах є впорядкування інформаційних потоків у політичній, економічній, науковій і військовій галузях для збалансованості державного контролю і свободи підприємницької діяльності [2, с. 34].

За твердженням В.Разіцького, відправною точкою в реалізації сучасної інформаційної політики США, яка на сьогодні є складовою її зовнішньополітичної стратегії, стала Перша світова війна й ті наслідки, які вона спричинила. Становлення й розвиток цієї сфери діяльності був тривалим та складним і залежав виключно від внутрішніх суспільно-політичних та економічних процесів, що відбувалися в державі [7, с. 50].

Упродовж перших 150 років діяльності Федерального уряду організація та забезпечення доступу громадян до офіційної інформації органів державної влади не були серед його пріоритетних завдань. Аргументуючи необхідність підтримувати конституційну незалежність, президент США протягом цього періоду здійснив кілька спроб надати урядовій інформації більшої публічності, однак цим спробам з боку Федерального Конгресу та судів різних інстанцій чинився значний опір.

Доповнення до Конституції, датоване 1791 роком, стосувалося загальних питань свободи преси, однак саме ця норма у подальшому стала підґрунтям для публічності урядової документації. Упродовж наступних років у різних Федеральних штатах були прийняті відповідні регіональні нормативно-правові акти щодо доступу до інформації громадян на відповідній території. Найстарішим вважається Закон про відкритість документів (Open Records Law) штату Вісконсін 1849 року [13, с. 20]. На сьогодні всі 50 штатів федерації мають відповідне спеціальне законодавство у сфері гарантування права громадян на інформацію.

У вже згаданій конституції США не існує чіткої процедури доступу громадян до інформації органів державної влади. Разом з тим, Федеральним урядом було розроблено та ухвалено низку спеціальних законів, якими було врегульовано це питання. Не зважаючи на те, що право на інформацію про діяльність органів державної влади визнавалося за громадянами ще у XVIII столітті, законодавче регулювання доступу до такої інформації було започатковано лише в середині XX століття. Чинні на сьогодні нормативні акти США, якими регулюється питання доступу громадян до інформації органів державної влади, є важливим інструментом громадського контролю за діяльністю держави [1, с. 158].

Прийнятий у 1966 році Закон про свободу інформації (Freedom of Information Act) [14] гарантував громадянам ознайомлення з документами Федерального уряду; після набуття ним чинності на загальнодержавному рівні більшість Федеральних штатів прийняли відповідні нормативно-правові акти. Закон про свободу інформації

гарантує максимальну відкритість управлінських процесів за винятком таємних, причому інформаційні запити можуть подаватися будь-якою фізичною чи юридичною особою, громадянами або третіми особами щодо існуючих, неопублікованих урядових документів, що стосуються будь-якого питання. У 70-ті роки минулого століття до нього було внесено чимало змін та доповнень, найбільш суттєві – у 1974 році, що були зумовлені зловживанням владою адміністрації президента Річарда Ніксона. Саме тоді було встановлено термін у 10 робочих днів для підготовки відповіді на інформаційний запит. У 1996 році доповнення до цього закону стосувалися надання інформації громадянам в електронній формі або у відповідному форматі.

Згаданий документ поширює свою дію на федеральні агентства США, адміністрацію президента та державні корпорації, однак не поширюється ні на самого президента, ні на Національну раду з питань безпеки й Національну раду з питань економіки, інші агентства на рівні окремого штату, а також Федеральний Конгрес і федеральні суди [1, с. 158].

В основу інформаційних відносин між громадянами та федеральними відомствами США покладено принцип, відповідно до якого кожен має рівне право на доступ до офіційних документів (*right to know*) [8, с. 95]. Управління документацією в США – особлива функція держави і діяльність її органів, пов'язана зі створенням, використанням та зберіганням документів, а основне завдання цього процесу – зробити все необхідне для того, щоб документи максимально ефективно слугували тим цілям, заради яких їх було створено [3, с. 30].

Федеральне законодавство США передбачає обов'язок надання урядової інформації за запитом з певними обмеженнями (секретна інформація, відомості про громадян приватного характеру, інформація правоохоронних органів). Право на доступ до урядових документів має загальний характер. Воно не містить винятки щодо конкретних категорій, визначених статусом документа; такі винятки можуть стосуватися лише його змісту [6, с. 266]. При цьому необхідно чітко знати, де саме знаходиться необхідна інформація чи документ.

Американська модель розподілу федеральної влади передбачає низку формальних та неформальних методів забезпечення необхідною інформацією, адже між федеральними установами існує міжгалузева взаємодія, зокрема органів законодавчої, виконавчої та судової влади в процесі надання доступу до публічної інформації та урядових документів [12, с. 2].

У США існує розвинута довідково-інформаційна система, завданням якої є визначення місцезнаходження необхідного офіційного документа. Елементами цієї системи виступають: довідкові видання Конгресу США, довідкові видання уряду, довідники про процедури доступу до інформації федеральних відомств, інші пошукові покажчики й системи [8, с. 96]. Фізичні та юридичні особи, об'єднання громадян, організації та установи мають право на доступ до певних видів урядової інформації, а з урахуванням цього вони публікують довідники та покажчики урядової інформації в паперовому та електронному варіантах [12, с. 9].

Законодавством США гарантовано право будь-якої особи на інформацію, яке вважається одним із фундаментальних прав людини. При цьому обмежень щодо громадянства або місця проживання не існує, тому іноземці досить часто користуються цим правом [4, с. 143–144]. Разом з тим, існує обмеження щодо надання ін-

формації за запитом від урядових установ інших держав або їхніх представників.

Режим та спосіб доступу громадян до урядової інформації конкретизовано та деталізовано в Законі про транспарентність уряду (*Government in the Sunshine Act*) [11], який стосується тих самих урядових установ, на діяльність яких поширюється дія Закону про свободу інформації. Як правило, він застосовується щодо всіх без виключення колегіальних засідань федеральних органів виконавчої влади США. Прийнятий 13 вересня 1976 року, закон гарантує забезпечення громадськості повної та достовірної інформації щодо процесів ухвалення управлінських рішень у Федеральному уряді. Концепція, покладена в основу цього закону, не є принципово новою, адже вона також гарантується всіма 50 федеральними штатами в їхньому спеціальному законодавстві з питань забезпечення відкритих засідань урядових установ.

Згідно з вимогами, які висуваються до поняття "відкритості" у цьому законі, урядова установа зобов'язана публічно оголосити про час, місце і предмет відкритого засідання принаймні за один тиждень до дати його проведення. Ця інформація підлягає опублікуванню в довідкових виданнях Конгресу США відразу після публічного оголошення. Виходячи з вимог закону, публічними повинні бути не лише остаточно ухвалені рішення чи дії урядових установ, але й всі етапи їх обговорення, які впливають на кінцевий результат та його наслідки. Визначальними факторами при цьому є не те, де і яким чином ці обговорення проводяться, а що, власне, є предметом обговорення і хто залучений до цього процесу [9, с. 569]. При цьому вимога щодо відкритості та публічності засідань урядових установ не повинна впливати на якість процесу ухвалення управлінських рішень.

Разом з тим, згаданим законом передбачено вичерпний перелік інформації, яка не підпадає під категорію публічності. Такою, зокрема, вважається: інформація з питань національної безпеки, інформація персонального та приватного характеру, інформація про злочинні діяння та правопорушення, інформація про перебіг слідчих дій, інформація, розкриття якої може зашкодити стабільності будь-якої фінансової установи тощо. Більшість виключень є ідентичними або подібними до тих, що наведені в Законі про свободу інформації. Як і у випадку з цим законом, перелік виключень має рекомендаційний характер, тому урядові установи можуть обмежувати доступ до своїх засідань або певних частин засідань, якщо вони підпадають під одну зі згаданих категорій виключень.

Обмеження доступу громадськості до засідань урядових установ відбувається за умови, якщо більше половини їх складу проголосували за таку заборону. Голосування за таку заборону кожного з членів урядових установ нотується та піддається публічному розголошенню. Щодо кожного закритого засідання або його частини ведеться відповідна стенограма, яка за виключенням таємної інформації має піддаватися публічному розголошенню. Варто зауважити, що попередні редакції закону зобов'язували урядові установи надавати громадянам в анотованому чи реферованому вигляді частини таємної інформації з детальним поясненням причин неможливості їх публічного розголошення, однак у зв'язку з тим, що такі дії могли завдати шкоди інтересам держави, суспільства або окремої особи, ця вимога у подальшому була скасована.

В законі зазначено, що діяльність Федерального уряду спрямована на служінню своїм громадянам, він

має бути повною мірою підзвітним їм за ті дії, які він вчиняє від їхнього імені, та заради їхнього блага. Оскільки громадяни потребують наявності відкритого уряду, вони зацікавлені в тому, щоб він працював якомога ефективніше та продуктивніше. Основна мета згаданого закону – забезпечити таку відкриту діяльність уряду, яка б знаходилась під постійним пильним спостереженням з боку громадськості.

Підсумовуючи викладене вище, можна констатувати, що основним принципом, закладеним в законодавчі акти США з питань доступу до інформації органів державної влади, є відкритість. В нормативних актах про доступ до інформації максимально детально визначається межа між відкритою інформацією та інформацією, доступ до якої може обмежуватися. Законодавство США базується на презумпції свободи інформації, за якої всі відомості про діяльність органів державної влади повинні бути доступними громадськості за винятком чітко встановленого списку виключень. Таким чином забезпечується досить широкий доступ громадян до інформації органів державної влади, чим підтверджується додержання й захист їхніх конституційних прав.

Висновки з даного дослідження. Аналіз досвіду США з питань організації надання доступу громадян до інформації свідчить про прогресивність законодавчого забезпечення цього процесу. Розглянуті законодавчі акти, які набули чинності в другій половині минулого століття, заклали базові засади здійснення сучасної державної інформаційної політики США щодо максимальної відкритості та прозорості діяльності органів державної влади, які, реалізуючи свій прямий обов'язок служити інтересам суспільства, знаходяться під постійним пильним контролем з боку громадськості. З урахуванням зазначеного, видається доцільним звернути увагу на можливості, що виникають у зв'язку із реалізацією принципів відкритості та підзвітності державної влади громадянському суспільству, розвиток якого становить основу демократичної правової держави.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Перспективними залишаються питання дослідження передового зарубіжного досвіду з питань формування й реалізації державної інформаційної політики з метою вироблення рекомендацій та пропозицій щодо удосконалення державного управління у цій сфері в Україні.

А. С. Твердохлиб, канд. наук по гос. управ.,
главный специалист отдела координации деятельности специализированных ученых советов
и аттестации научных кадров управления подготовки научных
и научно-педагогических кадров
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина

ОРГАНИЗАЦИЯ ДОСТУПА ГРАЖДАН К ИНФОРМАЦИИ В США

В статье исследованы организационные и правовые принципы обеспечения доступа граждан к информации органов государственной власти. Охарактеризованы особенности государственной информационной политики Соединенных Штатов Америки на современном этапе развития. Указано на перспективные направления адаптации передового зарубежного опыта к условиям Украины.

Ключевые слова: информация, публичная информация, организация доступа граждан к информации, зарубежный опыт, Соединенные Штаты Америки.

O. Tverdokhlib, PhD in Public Administration,
Chief Specialist of coordinating the activities of specialized scientific councils
and attestation of scientific personnel of scientific management
and teaching staff
National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

ORGANIZATION OF THE ACCESS TO INFORMATION FOR CITIZENS IN THE USA

Organizational and legal principles of access providing to the information of public authorities for citizens are analyzed in the article. The features of the state information policy of the United States of America on the modern stage of development are characterized in it. The perspective directions of the leading foreign experience's adaptation to the Ukrainian conditions are pointed out here.

Keywords: information, public information, organization of the access to information for citizens, foreign experience, The United States of America.

Список використаних джерел

1. Березин Д. С. Доступ к информации: аналитический обзор законодательства США / Д. С. Березин, Д. Б. Бородин // Электронное государство: правовые аспекты / отв. ред. И. Ю. Богдановская ; Нац. исслед. ун-т "Высш. шк. экономики", ф-т права, науч.-учеб. лаб. по информ. праву. – М. : Юрист, 2012. – С. 157–164.
2. Брижко В. До питання сучасної інформаційної політики / В. Брижко // Вісник Академії управління МВС. – 2009. – № 2. – С. 27–47.
3. Матвеев В. А. Правовые и организационные проблемы документационного обеспечения государственного управления / В. А. Матвеев // Документация в информационном обществе: электронное делопроизводство и электронный архив : докл. и сообщения на шестой междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 24–25 ноября 1999 г.) / Росархив ; ВНИИДАД ; РОИА. – М., 2000. – С. 24–33.
4. Мендел Т. Свобода информации: сравнительное правовое исследование / Тоби Мендел. – 2-е изд., испр. и дополн. – Париж : ЮНЕСКО, 2008. – VIII, 176 с.
5. Основи інформаційного права України : навч. посіб. / [В. М. Брижко, В. Д. Гавловський, В. В. Гриценко та ін.] ; за ред. М. Я. Швеця, Р. А. Калюжного, П. В. Мельника. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2009. – 414 с.
6. Почепцов Г. Г. Інформаційна політика : навч. посіб. / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. – 2-ге вид., стер. – К. : Знання, 2008. – 663 с. – (Серія "Вища освіта XXI століття").
7. Разіцький В. Інформаційна політика США в ХХ ст.: становлення та розвиток / В. Разіцький // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Історія. – 2008. – № 94–95. – С. 48–51.
8. Свірін М. Доступ до офіційної інформації в Україні та США: концептуальні аспекти та адміністративні процедури / М. Свірін // Громадяни у пошуках інформації: українські реалії : мат-ли дослідж. / упоряд. : І. Підлуська, С. Горобчишина ; наук. ред. І. Підлуська. – К. : Агентство "Україна", 2005. – С. 94–103.
9. Bullock J. F. The Government in the Sunshine Act – An Overview / James F. Bullock // Duke Law Journal. – 1977. – Vol. 1977:565. – P. 565–592.
10. Constitution of the United States [Електронний ресурс] / The United States Senate. – Режим доступу : http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm. – Назва з екрана.
11. Government in the Sunshine Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.cdc.gov/maso/facm/pdfs/LAWS/sunshineact.pdf. – Назва з екрана.
12. Ginsberg W. Access to Government Information in the United States: a Primer [Електронний ресурс] / Wendy Ginsberg ; Congressional Research Service, 2013. – Режим доступу : <http://fas.org/sgp/crs/secrecy/97-71.pdf>. – Назва з екрана.
13. Schaar P. Das Recht auf freien Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen / Peter Schaar // Bürgerrechte & Polizei/CILIP. – 1996. – № 54 (2). – S. 20–28.
14. The Freedom of Information Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.justice.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm. – Назва з екрана.

Надійшла до редколегії 16.02.15

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ОЗНАКИ ТА ПРИНЦИПИ

У даній статті розглянуті питання адміністративної відповідальності в системі державного управління, проаналізовано характерні принципи та ознаки, які притаманні адміністративній відповідальності, також визначено можливості для більш детального аналізу та узагальнення складних питань в подальшому дослідженні.

Ключові слова: відповідальність, адміністративна відповідальність, ознаки адміністративної відповідальності, принципи адміністративної відповідальності, адміністративне правопорушення, адміністративне стягнення, державне управління.

Постановка проблеми. Ті перетворення, які сьогодні відбуваються, з'явилися внаслідок проведених в останні роки політичних і соціально-економічних реформ, які визначають правове регулювання існуючих суспільних відносин, головним завданням яких є забезпечення узгодженої і впорядкованої діяльності всіх складових суспільного життя. Нові умови життя обумовлюють нову орієнтацію адміністративно-правового регулювання відносин щодо формування та організації діяльності системи державних органів.

Розвиток концепції та прийняття "новел" в області адміністративного законодавства з урахуванням аналізу практичної діяльності органів, які застосовують адміністративну відповідальність, спрямовані на формування цивілізованого, демократичного суспільства. Так як почуття відповідальності у людини відіграє велику роль, тому людина має свідомо нести відповідальність за власні вчинки, при цьому особисто керувати та слідкувати за власною поведінкою, а також передбачати наслідки, такої поведінки.

Зазначимо, що адміністративна відповідальність виступає різновидом юридичної відповідальності, має власні ознаки та притаманні їй властивості. Важливість даного виду відповідальності полягає саме у такому понятті як правовий наслідок на неналежну реалізацію прав та обов'язків громадян в суспільстві. Питанню адміністративної відповідальності приділено достатньо уваги серед науковців та правознавців, але на сьогоднішній день відсутнє законодавчо закріплене визначення адміністративної відповідальності, і тому, стосовно цього питання, існує безліч точок зору.

Адміністративна відповідальність посідає одне з чільних місць і має важливе значення у здійсненні громадянами своїх прав і виконання ними обов'язків, у всіх сферах життя: державного і соціального, політичного та культурного. Відповідальність передбачає ефективне, правильне, сумлінне і неухильне виконання покладених обов'язків, тобто залежить від внутрішнього стану особи та її можливості ставитися до дорученої справи та суспільства в цілому.

Аналіз останніх досліджень. Питаннями відповідальності займалися такі науковці як Г. В. Атаманчук, Д. М. Бахрах, Е. Ф. Демський, В. М. Манохін, В. Я. Малиновський, І. Н. Пахомов, С. С. Студенікін, та ін. Адміністративну відповідальність вивчали такі дослідники: В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, О. М. Бандурка, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, В. К. Колпаков, В. В. Копейчиков, А. П. Ключниченко, Л. В. Коваль, Д. М. Лук'янець, О. Ф. Скакун, О. М. Якуба та інші.

Метою статті є проаналізувати ознаки та основні принципи адміністративної відповідальності в державному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Можна стверджувати, що адміністративна відповідальність є одним із ефективніших засобів забезпечення правопорядку та запобігання правопорушень, оскільки при не виконанні або не

сумлінному ставленні особою до своїх обов'язків має бути притягнення особи до відповідальності, тобто до особи застосовуються заходи державного примусу за вчинене ним правопорушення. Тому можемо говорити про те, що внаслідок невиконання чи неналежного виконання або порушення особою норм адміністративного законодавства є адміністративна відповідальність, яка застосовується за правопорушення та здійснюється уповноваженими органами державної влади та посадовими особами, також має чітко передбачену та встановлену законом процесуальну форму та порядок.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що адміністративна відповідальність здійснює захист не тільки відносин суспільного життя, а й конкретно адміністративно правових відносин, виступає в ролі дотримання особами своїх прав та обов'язків, які передбачені державою та суспільством, які представляються у вигляді системи заходів, для виконання покладених обов'язків.

Адміністративна відповідальність може наступати тільки за вчинений протиправний проступок, внаслідок якого застосовуються заходи державного примусу, що в свою чергу передбачає обмеження прав, в порядку реалізації санкцій, передбачених нормативно-правовими актами.

Оскільки адміністративна відповідальність виступає різновидом юридичної відповідальності, то необхідно виділити основні властиві їй ознаки, що відрізняють її від інших видів юридичної відповідальності, до них можна віднести такі ознаки:

- має зовнішній характер;
- факт вчиненого правопорушення;
- закріплення у нормах права;
- примусовий характер їх застосування;
- певну процесуальну форму;
- притягнення до відповідальності здійснюється

уповноваженими державними органами та посадовими особами;

- наслідки матеріального та побутового характеру [1,2,3,4,6].

Зазначимо, що внаслідок скоєння адміністративного правопорушення виникають відносини між уповноваженим державним органом та особою – порушником адміністративно-правових відносин. Такі відносини, з боку державних органів, передбачають застосування заходів державного примусу та застосування санкцій, до правопорушника, у встановленому законом порядку. Внаслідок адміністративного правопорушення настає реакція з боку уповноважених державних органів, що в свою чергу виступає негативною специфічною формою реагування [6], відповідно до ч.1 ст.9 Кодексу України про адміністративні правопорушення: "Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок

управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність" [4].

Найпоширенішими видами правопорушень є адміністративні правопорушення, і не дивлячись на те, що кожне окреме правопорушення є незначним, але якщо взяти всі правопорушення в цілому, то існує загроза для прав і свобод громадян, держави та суспільства. Тому для розвитку України потрібно працювати у напрямку запобігання та профілактики адміністративних правопорушень.

Як і в інших видах юридичної відповідальності, щоб повністю розкрити сутність адміністративної відповідальності необхідно виділити підстави, але стосовно даного питання відсутня єдина думка. Ряд авторів виділяють склад правопорушення, а інші – протиправне діяння. До підстав можна віднести:

- наявність власної правової норми;
- склад правопорушення;
- суб'єкти адміністративної відповідальності;
- наявність процесуальних норм [3,8].

Підсумовуючи, можна сказати, що підставою є склад адміністративного проступку за наявності якого можливе притягнення до адміністративної відповідальності.

Серед компонентів адміністративної відповідальності чільне місце займають принципи. Принципами визначаються основні ідеї, засади, що відображають зміст та сутність правового регулювання та поширюються на всіх суб'єктів. До принципів адміністративної відповідальності можна віднести:

- принцип верховенства права;
- принцип рівності перед законом та судом;
- принцип законності;
- принцип справедливості;
- принцип своєчасності;
- принцип доцільності;
- принцип невідворотності;
- принцип гуманізму;
- принцип індивідуалізації покарання;
- принцип настання відповідальності лише за наявності вини [3,9].

Першим є – Україна є правовою державою, Конституція має найвищу юридичну силу, і всі закони та нормативно-правові акти, які приймаються, не мають суперечити основному закону, тому даний принцип ґрунтується на конституційних засадах та правових нормах, що в свою чергу означає, що право є основоположною частиною державотворення, реалізацією й захисту прав громадян. Згідно ст.8 Конституції України: "Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй" [7].

Цей принцип останнім часом обговорюється в літературі та привертає до себе багато уваги серед науковців, оскільки його можна розглядати з декількох сторін саме при умові адміністративної відповідальності. По-перше, можна говорити про те, що це є певні законодавчо закріплені правила поведінки, норми права, а по-друге, навпаки, можна говорити, що є пріоритетність прав людини у суспільстві, саме в частині звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод. Але, на нашу думку, потрібно говорити про те, що, від морально-етичних цінностей людини в суспільстві й залежить діяльність держави. Відповідно до ч. 1 ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України: "...людина, її права і свободи є найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави" [5].

Слідуючий принцип. Відповідно до ст.21 Конституції України: "Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними", також відповідно до ч.1,2 ст. 24. Конституції України: "Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.", ч.3 ст. 129 Конституції України: "...рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом є однією із основних засад судочинства" [7]. Також ці норми можна знайти в Кодексі адміністративного судочинства України, а саме в ст.10 [5].

Наступний принцип. Відповідно до ст. 9 Кодексу адміністративного судочинства України: "Суд при вирішенні справи керується принципом законності; відповідно до Конституції та законів України, міжнародних договорів; інших нормативно-правових актів відповідних органів..." [5].

Принцип справедливості – полягає в тому, що стягнення до правопорушника може бути занадто суворим або занадто м'яким, це означає що, заходи адміністративної відповідальності повинні бути співрозмірними відповідно до правопорушення і санкцій. І при притягненні до відповідальності потрібно враховувати всі обставини скоєного правопорушення й відповідно після врахування всіх обставин визначати міру відповідальності.

Принцип своєчасності – означає, що правопорушник може бути притягнений до відповідальності лише протягом строку давності, тобто проміжку часу, який не занадто віддалений від факту правопорушення. Строки накладання адміністративних стягнень передбачені ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення: "Адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при тривалому правопорушенні – не пізніше як через два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення відповідно до цього Кодексу підвідомчі суду (судді). Якщо справи про адміністративні правопорушення відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення чи інших законів підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при тривалому правопорушенні – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення. Адміністративні стягнення за вчинення корупційного правопорушення може бути накладено протягом трьох місяців з дня виявлення, але не пізніше одного року з дня його вчинення. У разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через місяць з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження" [4]. Необхідно зазначити, можливість накладення адміністративного стягнення після закінчення термінів давності виключається. Також потрібно звернути увагу на те, що строки давності, які передбачені ст.38 Кодексу України про адміністративні правопорушення, є сталими та вони не можуть бути продовжені, а в разі пропуску, незалежно від причин, виключається можливість накладення адміністративного стягнення. Але як свідчить практика, дані норми порушуються, оскільки такому факту слугують як халатність та некомпетентність уповноважених органів так і незнання норм права самим правопорушником, і врешті речт, грає вирішальну роль відсутність чіткого

контролю за органами державної влади. Тому потрібно налагоджувати зв'язки взаємодії громадського контролю та державних органів, оскільки, на жаль, законодавство потребує "реабілітації", а інколи і повністю нового життя, тому необхідно до цього питання підходити глобально та визначати чіткі норми реалізації та виявлення правопорушень.

Принцип доцільності – в основі цього принципу закладено правильність вибору рішення, тобто свого роду, це можливість полегшеного пошуку уповноваженою державною особою свого рішення. Так, ст. 21 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає, що особа, яка вчинила адміністративний проступок, може бути звільнена від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу, якщо з урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи правопорушника до нього доцільно застосувати захід громадського впливу [4]. Згідно зі ст. 22 Кодексу України про адміністративні правопорушення: "При малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням" [4]. В даному випадку можна говорити про обставини, що пом'якшують адміністративну відповідальність, а також потрібно враховувати умови, які дозволяють обійтись без застосування заходів адміністративного примусу (впливу), мова йде про правові наслідки, які несуть виховний характер.

Принцип невідворотності – означає, що жодне правопорушення не має залишатися безкарним, яке в свою чергу, несе неправомірні наслідки в суспільстві. Тому для ефективної боротьби з правопорушеннями є злагоджена робота правозастосовної та правоохоронної діяльності, та має бути важливий момент, що за будь-який адміністративний проступок неминуче настає адміністративна відповідальність.

Принцип гуманізму можна розглядати як високоморальну ідею, в основі якої – особистість як найвища цінність у суспільстві, а звідси випливає, що ніщо і ніхто не може принижувати честь та гідність особи, тобто при виявленні факту правопорушення до особи правопорушника мають бути направлені дії, які не пригнічують її особистість, що в свою чергу впливає на правильність рішення. Цей принцип показує взаємозв'язки держави в особі уповноважених державних органів та особи правопорушника під час визначення ситуації, мова йде саме про ставлення до особи, оскільки наслідком даного поведінки буде виступати почуття справедливості, яке буде показувати правильність прийнятого рішення.

Принцип індивідуалізації покарання – передбачає те, що кожен правопорушник має бути покараний тільки за ті протиправні діяння, які він безпосередньо скоїв. Але при цьому потрібно враховувати всі умови, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність. Тому можна стверджувати, що особа має нести відповідальність тільки за себе. Цей принцип дуже тісно пов'язаний з принципами справедливості та гуманізму, оскільки людина має дати чітку відповідь на неправомірну поведінку, подію чи ситуацію, що сталась та розуміти і передбачати факт відповідальності за свої вчинки. У даному понятті закладена система моральних вимог, які суспільство ставить перед особистістю, та як особистість готова їх виконувати через реалізацію своїх обов'язків.

Принцип настання відповідальності лише за наявності вини, означає, що особа має усвідомлювати протиправність або неприпустимість своєї поведінки, що в свою чергу вказує на наявність вини.

Висновки. Підсумовуючи, можна зазначити, що адміністративна відповідальність завжди розглядається як головна складова адміністративного права, як механізм здійснення державного управління, у сфері забезпечення та дотримання громадського порядку та громадської безпеки. Вирішальний розвиток такої відповідальності завжди залежить від економічних та соціальних умов, життя країни, політичного режиму, рівня культури населення, компетентності та правових поглядів представників органів державної влади. Певний вплив на розвиток інституту адміністративної відповідальності мають фактичний стан злочинності в країні, численні протиправні дії в різних сферах суспільного життя. Зазначені фактори вплинули і на, розвиток законодавства про адміністративну відповідальність. У цих умовах особливої актуальності набуває наукове осмислення ролі і значення адміністративної відповідальності, покликаної, поряд з іншими видами юридичної відповідальності, забезпечувати вимоги правопорядку і здійснювати профілактичну функцію.

Сучасні пріоритети розвитку суспільства і держави обумовлюють і новий зміст інституту адміністративної відповідальності: пріоритет прав і свобод людини і громадянина, суворе дотримання вимог нормативно-правових актів судовими та іншими органами державної влади.

На жаль, не знижується загальний рівень адміністративних правопорушень, а навпаки, що стосується адміністративних правопорушень у сфері дорожнього руху, охорони здоров'я, міграції, природокористування та екології, бюджетного, податкового та антимонопольного регулювання, то – їх кількість навіть зростає.

Адміністративна відповідальність є, найбільш поширеним і затребуваним видом юридичної відповідальності. Цей інститут активно бере участь у забезпеченні стабільності суспільного життя і підвищенні гарантій захищеності прав громадян і тим самим набуває значимого ефективного правового способу впливу на суспільні відносини.

Законодавство про адміністративні правопорушення покликане комплексно виконувати охоронні функції в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Крім того, одним із завдань адміністративної відповідальності є протидія корупції, та проявам організованої злочинності. У цих умовах зростає актуальність наукових досліджень інституту адміністративної відповідальності як цілісного правового явища, факторів, і умов розвитку та вдосконалення законодавства. Необхідний аналіз того, наскільки доктринальне розуміння адміністративної відповідальності, що склалося в попередні роки, відповідає сучасним реаліям як щодо матеріально-правового, так й процесуального правозастосування.

Крім того, неоліком сучасних досліджень адміністративної відповідальності, на наш погляд, слід визнати відсутність єдиної концепції даного інституту. Як правило, аналізуються окремі сторони адміністративної відповідальності з різним ступенем їх деталізації. Не менш важливим є уявлення про те, як ці елементи взаємодіють між собою, утворюючи єдине функціонування інституту адміністративної відповідальності. Необхідний системний підхід, який дозволить комплексно поглянути не тільки на проблеми, але й на шляхи вдосконалення адміністративної відповідальності.

Список використаних джерел

1. Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. доц. А.Т. Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. – Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. – 99 с.
2. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.

3. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права: Навч. посіб. – К.: Знання, 2008. – 333 с.

4. Кодекс про адміністративні правопорушення України від 07 грудня 1984 року № 8073-X. [Електронний ресурс] / Законодавча база Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року № 2747-IV. [Електронний ресурс] / Законодавча база Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

6. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України : підручник : За заг.ред. Коломоєць Т.О. – Київ : Істина, 2008. – 528 с.

7. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. [Електронний ресурс] / Законодавча база Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.

8. Кравчук М.В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: Навчальний посібник. – 3-тє вид., змін. й доп. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – 247 с.

9. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.

Надійшла до редколегії 01.04.15

Е. В. Ткаченко, асп.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРИЗНАКИ И ПРИНЦИПЫ

В данной статье рассмотрены вопросы административной ответственности в системе государственного управления, проанализированы характерные принципы и признаки, которые присущи административной ответственности, также определены возможности для более детального анализа и обобщения сложных вопросов в дальнейшем исследовании.

Ключевые слова: ответственность, административная ответственность, признаки административной ответственности, принципы административной ответственности, административное правонарушение, административное взыскание, государственное управление.

O. Tkachenko, PhD student
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

ADMINISTRATIVE LIABILITY IN PUBLIC ADMINISTRATION: SIGNS AND PRINCIPLES

In this article discusses the query of administrative responsibility in public administration. In the scientific article analysed the principles and indications that are immanent in administrative responsibility. The research identified opportunities for a more detailed analysis and synthesis of complex query for further investigation.

Key words: responsibility, administrative responsibility, signs of administrative responsibility, administrative crimes, administrative penalties, state administration.

УДК 351+316.3

В. В. Черняхівська, асп.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

РОЛЬ ГЕНДЕРНИХ СТЕРЕОТИПІВ В ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННІ КАР'ЄРИ ЖІНКИ

В статті піднімаються питання, що пов'язані з професійним кар'єрним зростанням жінки. Успіх у кар'єрі розглядається і як просування від однієї посади до іншої, більш високої, і як оволодіння суміжною професією, новими знаннями, досвідом і навиками. Розглядаються питання кар'єрного зростання особистості з точки зору професійної і внутрішньо-організаційної кар'єри. Зазначається, державне управління дає можливість робити кар'єру протягом усього життя, не пересуваючись кардинально з одного поля діяльності на інше.

Аналізуються гендерні стереотипи, які перешкоджають в кар'єрному зростанні жінки й негативно впливають на її сімейні відносини. Гендерні стереотипи пов'язані з психологічними особливостями людської природи, а люди схильні категоризувати оточуючих за грубими неточними ознакам й результати цього мають високу міцність.

На зміну стереотипам з'являються гендерні ролі, які базуються на соціально очікуваній поведінці чоловіків і жінок й пов'язані з їх соціальним статусом в певних культурних, соціально-економічних і політичних умовах.

Розкривається феномен "подвійної зайнятості" тобто таке психофізичне перевантаження жінок, що викликає постійну втому, веде до погіршення як психологічного стану жінки, так і розриву сімейних стосунків.

Ключові слова: гендерні стереотипи, гендерні ролі, гендерна рівність, гендерна соціалізація, "подвійна зайнятість", "фемінізація бідності", егалітарна сім'я.

Постановка проблеми. Поняття кар'єри не означає обов'язкове і постійне переміщення вгору в межах організаційної ієрархії. Людина свою кар'єру порівнює не тільки зі службовим просуванням, але й з життєвими цілями. Кар'єру – траєкторію свого руху – людина створює сама, враховуючи особливості внутрішнього і зовнішнього середовища, реальність, власні цілі, бажання й здібності. Успіх у кар'єрі, з одного боку, можна розглядати як просування від однієї посади до іншої, більш високої, з іншого – як оволодіння суміжною професією, новими знаннями, досвідом і навиками. Кар'єра (від франц. *carrière*) – це професійний шлях до успіху по службових сходинках до престижного соціального статусу і положення у суспільстві.

Особливо важливим є питання кар'єрного зростання для сучасної жінки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями кар'єрного зростання жінки займаються такі зарубіжні дослідники як Л. Хаас, Р. Най, О. Роллінгз,

М. Хеннінг, А. Жарден, С. Бем, Ш. Берн, К. Герман, Е. Маккоті, Г. Тешфелл. Серед українських дослідників слід назвати: Т. Говорун, Л. Смоляр, А. Капську, Т. Карпенко, В. Кравець, С. Архипову, Л. Міщик, Н. Шмельову.

Даній проблематиці присвячені велика кількість праць, але проблема залишається гострою й актуальною.

Виклад основного матеріалу. Науковці розрізняють два види кар'єрного зростання: професійне й внутрішньо-організаційне.

Професійна кар'єра – підвищення знань, вмінь, навичок. Професійна кар'єра функціонує в напрямку спеціалізації, тобто поглиблення в певній сфері, яка обирається на початку професійного шляху або транспрофесіоналізації, мова йде про оволодіння іншими сферами діяльності.

Внутрішньо організаційна кар'єра – це рух персоналу в організації. Вона здійснюється за трьома напрямками:

- *вертикальному* – професійне та посадове зростання в основній сфері діяльності;

- *горизонтальному* – просування в іншу функціональну сферу діяльності;

- *центрострімковому* – наближення до ядра керівництва, тобто участь у прийнятті рішень [4, с. 10].

Загалом, ці види кар'єри в більшій мірі стосуються економічних та підприємницьких сфер діяльності. Що ж до специфіки кар'єрних систем у науці, освіті, державній службі, то можна зазначити, що в цих галузях кар'єрне просування є найважливішою, а інколи, й єдиною можливою умовою досягнення високого професійного рівня. Крім того, рівень вимог і коло проблематики кардинально відрізняється при переході з однієї кар'єрної сфери до іншої. Важливим є те, що державне управління дає можливість робити кар'єру протягом усього життя, не пересуваючись кардинально з одного поля діяльності на інше.

Це дає підстави стверджувати, що жінки також можуть досягати успіху в кар'єрному зростанні, а особливо в центрострімковому – приймаючи важливі управлінські рішення. Але існують перешкоди в кар'єрному зростанні жінки, мова йде про стереотипи й гендерну нерівність.

Гендерні стереотипи – це завжди стійкі, загальноприйняті уявлення про роль та місце жінок і чоловіків в суспільстві. Гендерні стереотипи утворилися на основі того, статеві ідентичності відчувались більш чіткіше, ніж всі інші ідентичності. До гендерних стереотипів можна віднести низку різноманітних поглядів, хоча певним чином це атавізм. Американський дослідник Г. Тешфелл вважає, що гендерні стереотипи пов'язані з психологічними особливостями людської природи. Люди схильні категоризувати оточуючих за грубими неточними ознаками, а результати цього мають високу міцність [7, с. 109].

Розрізняють психологічні та соціальні функції гендерних стереотипів. До психологічних функцій відноситься:

- когнітивна функція (по-перше – гендерні стереотипи економлять зусилля індивідів при сприйнятті складних об'єктів, спрощуючи й систематизуючи знання, які отримав індивід з навколишнього середовища; по-друге – вони допомагають передбачити подальшу поведінку групи, або її члена);

- ціннісно-захисна функція (з одного боку, вона пов'язана зі створенням й підтримкою цінностей індивіда і групи, з іншого боку – підтримуючи ідентичність та цінності, стереотипи сприяють проведенню чітких меж: свій-чужий).

До соціальних функцій відноситься:

- функція соціального контролю (гендерні стереотипи не тільки пояснюють існуючі в суспільстві відносини гендерної ієрархії, а й набуваючи нормативності, підтримують соціально прийнятні зразки поведінки. У силу особливої значущості для індивіда гендерної ідентичності нормативність притаманна гендерним стереотипам більшою мірою, ніж, наприклад, етнічним, віковим чи професійним);

- соціалізаційна функція (мова йде про навчання нормам взаємин, що містяться в накопиченому суспільством соціальному досвіді);

- інтеграційна функція (вона полягає в забезпеченні інтеграції соціальної спільноти. Колективні уявлення про чоловічі й жіночі якості сприяють створенню загального інформаційного простору, надаючи можливість відчутти приналежність до певного соціуму й таким чином підтримуючи стабільність та стійкість соціальної системи. Консенсус досягається за рахунок дискримінаційних поглядів стосовно однієї з груп, а саме – жінок);

- функція встановлення й підтримки відносин влади та підпорядкування. Ефективним ресурсом влади, здійс-

нюваної завдяки цінностям і нормам, стають стереотипні уявлення. В якості процесу встановлення відносин влади і підпорядкування стереотипізація характеризується в рамках теорії дискурсу, а гендерні стереотипи включаються до дискурсу в якості загальноприйнятого коду, використання якого полегшує сприйняття).

Гендерні стереотипи сьогодні є затребуваними в різних сферах суспільного буття в силу низки причин, зокрема, це пов'язано з тим, що:

- стать легко ідентифікується індивідом;
- стереотипні уявлення про чоловіків і жінок співвідносяться з його або її особистим досвідом;
- відносини статей сприймаються як найбільш очевидні, а тому легітимні;

- такі якості як мужність або жіночість характеризують не тільки індивідів як таких, але й інші соціальні фактори, тому гендерні стереотипи беруть участь не тільки у встановленні всього спектру соціальних відносин а й у виробництві соціальних ієрархій.

Зазначимо, що стереотипи це такі нормативні уявлення про соматичні, психічні, поведінкові властивості, які є характерними для певної статі. Хоча такий поділ є досить умовним.

І саме тому традиційні стереотипи масової свідомості суттєво обмежують можливості кар'єрного зростання для жінок та негативно впливають на їх сімейні відносини як тільки вони отримують перші успіхи. Така нерівність позицій жінок і чоловіків на ринку праці призвела до фемінізації бідності [7]. Науковці стверджують, що кожна третя жінка має рівень доходів, що дорівнює прожитковому мінімуму. Жінки складають більшість у найбільш соціально незахищених категоріях громадян: пенсіонери, безробітні, працюючі у бюджетній сфері [1, с. 43].

Незважаючи на високий освітній рівень українських жінок наше суспільство зберігає патріархальний життєвий устрій. І традиційно сімейні ролі в більшості випадків розподіляються в такий спосіб, що стають зобов'язанням жінки або ж волонтерським внеском чоловіка. Такі традиційні сімейні відносини не є недоліком доти, доки не стають формою експлуатації жінки [3, с. 108].

Поєднання жіночої праці вдома з професійними обов'язками часто призводить до стресового стану оскільки таке поєднання є надзвичайно важким як фізично, так і морально. І тут важливу роль відіграє сфера побутових послуг, яка в нашій державі ще не набрала відповідно розвитку.

Крім того, майже третина дітей в нашій державі виховується самотніми матерями, що призводить до руйнування таких понять як "родина" та "сім'я", а розпад сімей, пов'язаний із зростанням чоловічої аморальності, став масовим явищем. Хоча існує загальний комплекс причин, що призводять до руйнування сім'ї і розлучення.

Однією з найвагоміших, за свідченням фахівців, є феномен "подвійної зайнятості", психофізичне перевантаження жінок у шлюбі, що викликає постійну втому, веде до погіршення, а потім і до розриву подружніх відносин. Намагаючись полегшити своє становище, жінка звільняється від шлюбу, тобто від чоловіка, якого треба обслуговувати. Значна кількість жінок вважають, що розлучення з чоловіком різко скорочує час на домашню роботу. Жінки майже ніколи не називають відверто цю причину, оскільки, по-перше, не кожна жінка здатна її усвідомити, а по-друге, через поширений у суспільстві стереотип "гарної дружини", яка відповідає за всіх у родині і повинна "встигати все", мало кого цікавить, чого це коштує самій жінці. Крім того, жінці часто важко поєднувати сім'ю, кар'єру та "догляд" за чоловіком.

Сучасна (егалітарна) концепція сім'ї полягає в тому, що і чоловік, і жінка рівні як особистості й тому повинні мати рівні можливості для свого розвитку. Взагалі егалітарна модель сімейних стосунків – сукупність морально-етичних цінностей сім'ї, які формуються за принципами рівності, взаємоповаги, взаємодопомоги та емоційної близькості між членами родини. Принцип рівності у сім'ї передбачає розподіл домашніх обов'язків на засадах справедливості, ставлення до партнера як до особистості, повага до його духовних, професійних, ділових інтересів й пріоритетів. Відповідно до нього подружжя біархатної (лат. "bi" два, "arche" – зверхність) сім'ї орієнтується на спільне примноження сімейного добробуту і спільні цінності, високий рівень свободи в особистісній самореалізації. Крім того, подружні стосунки ґрунтуються на справедливому розподілі влади та обов'язків, встановленні психологічної солідарності між обома партнерами. Супротивники біархатної сім'ї стверджують, що егалітарні відносини призводять до непомірної нестриманості, самовпевненості, недбалого ставлення партнерів один до одного. На їх погляд, наслідком нерівноправного становища жінок у сім'ї є непорозуміння через дрібниці, недостатнє засвоєння дитими цінностей, норм і моралі суспільства. Усе це породжує такі соціальні наслідки як самотність, неспроможність людини створити або зберегти сім'ю. Тому біархатний (егалітарний) тип сім'ї насправді є тріумфом матриархату, що виступає її головною рушійною силою. Це твердження аргументується тим, що в індустріальному суспільстві суттєво збільшується кількість розлучень, а в постіндустріальному ця тенденція набуває загрозливого для сім'ї характеру [5, с. 35].

Тому, державна політика щодо рівності чоловіків і жінок має ґрунтуватися на таких принципах:

- жінка і чоловік мають однакові права, обов'язки й можливості у всіх сферах життя, зокрема і в сімейних;
 - родина має бути суверенною в прийнятті рішень щодо економічного та демографічного відтворення [5, с. 38].
- Звідси і конкретний механізм: усі пільги в сфері зайнятості, що держава вважає за можливе надати працівникам, які поєднують сімейні та трудові функції, слід адресувати родині, а не окремо батькові чи матері, тобто пільги, які пов'язані з виплатами по вагітності та пологам.
- Звідси на зміну стереотипам і з'являється гендерна рівність та гендерні ролі.

Аналізуючи ці поняття можемо підкреслити що між стереотипами та гендерними ролями лежить надзвичайно тонка межа, але вона є.

Гендерні ролі – соціально очікувана поведінка чоловіків і жінок, пов'язана з їхнім соціальним статусом в певних культурних, соціально-економічних і політичних умовах. Гендерні ролі різняться залежно від суспільства, місця та часу. Наприклад, розглядаючи характеристики, які властиві жінкам однієї епохи, стає зрозумілим, що ці характеристики притаманні чоловікам іншої епохи (нагадаємо про часи матриархату й патріархату).

Загалом гендерно-рольова поведінка людини має свою історію. Гендерні ролі не виникають одразу з народженням дитини, вони розвиваються залежно від багатьох умов протягом всього людського життя. Процес розвитку гендерних ролей, відбувається в процесі соціалізації. А гендерна соціалізація – це засвоєння людиною гендерних ролей, суспільних очікувань щодо цих ролей. Ці ролі тісно пов'язані з усвідомленням себе представником певної статі та з нормативами поведінки, які характерні для представників цієї статі [7, с. 134].

Гендерна соціалізація має низку особливостей і специфічних рис, які притаманні чоловікам і жінкам. Для

жінки, згідно з історично сформованими патріархальними стереотипами (особливо в нашому суспільстві), це переважача орієнтація на сім'ю та сімейні цінності. Для чоловіка, нормативно бажаною є більша активність поза межами сім'ї: професійна діяльність, суспільна активність. Згідно з таким розмежуванням важливою умовою самореалізації для жінки вважається успішний і вчасний шлюб. Жінка, яка не створила сім'ї, суспільною думкою часто оцінюється як невдаха. Чоловіка, який ніколи не одружувався, ніхто не називає невдахою. З іншого боку, успішність самореалізації чоловіка пов'язується з його кар'єрою, часто зі статусом у суспільстві. Якщо з віком чоловік не здобув професійних досягнень, це також може вважатися рівнозначним його життєвому неуспіху.

Держава зобов'язана забезпечувати дотримання прав людини, передбачених міжнародним законодавством адже гендерна рівність є однією з ознак правої держави.

Чинне законодавство де-юре гарантує чоловікам і жінкам в Україні рівні права та можливості, але чи реально це допомагає жінкам відчувати себе вільними та рівними в політичній, культурній, соціальній, економічній сфері, в працевлаштуванні та в повсякденному житті?

Принцип гендерної рівності закріплений в Конституції України (ст. 3). Частина третя ст. 24 Конституції України, безпосередньо присвячена подоланню дискримінації стосовно жінок в Україні та наголошує на тому, що рівність прав жінок і чоловіків забезпечується:

- наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній та культурній діяльності;
- у здобутті освіти та професійній підготовці;
- у праці та винагороді за неї і так далі [6].

Але відповідно до законодавства лише жінкам надається можливість поєднувати працю з материнством. Законодавчо чоловіки позбавлені такої можливості. Такий підхід є характерною ілюстрацією формального розуміння принципу гендерної рівності.

Окрім цього Україна ратифікувала всі міжнародні норми щодо гендерної рівності, але вони не вплинули на процес гендерних відносин між чоловіками і жінками в нашій країні. Це пов'язано, по-перше, з виключно декларативним характером та відсутністю механізмів реалізації, тобто фінансовими та організаційними ресурсами для забезпечення даних зобов'язань, по-друге, громадянське суспільство в Україні яке лише набирає силу, не здатне повноцінно вплинути на гендерну ситуацію в країні.

Висновок. Отже, законодавче закріплення гендерної рівності не допомогло жінкам відчувати себе більш рівноправними, а реальне життя українських жінок ще далека від ідеалів рівноправ'я. Зазначимо, що найбільш відчутна гендерна нерівність у двох сферах – працевлаштуванні тобто зайнятості та в сфері політики.

Узагальнюючи, можна сказати, що на шляху до встановлення гендерної рівності, що дало б поштовх у кар'єрному зростанні жінки у нашому суспільстві стоять наступні чинники:

- стереотипи масової свідомості, що досі розглядають жінку як другорядну в суспільному, політичному та економічному житті, а чоловіча ідеологія виступає породженням тоталітарної системи. І лише відповідна культура, виховання, освіта спроможні змінити гендерну ментальність в нашій державі;
- кризова економічна ситуація мова йде про безробіття та переважаючий на ринку праці попит на працівників – чоловіків, а не жінок;
- слабо розвинуте громадянське суспільство, у тому числі пасивність громадських структур (особливо

жіночих організацій) та окремих жінок у відстоюванні своїх законних прав та свобод;

- відсутність національного механізму, який би забезпечував рівність прав і можливостей жінок і чоловіків в усіх сферах суспільного життя;

- ситуація в сьогодиншній Україні потребує створення і реалізації (де-факто) державної програми подолання гендерної нерівності.

Список використаних джерел

1. Алешина Ю., Волович А. Проблемы усвоения ролей мужчины и женщины // Вопросы психологии, 1999. – №4. – С. 41-49.
2. Гендерні аспекти державної служби// Київ, Видавництво: Соломії Павличко, ОСНОВИ 2002. – 235 с.

3. Гендерний паритет в умовах розбудови сучасного українського суспільства. – К.: Український ін-т соціальних досліджень, 2002. – 236 с.

4. Деякі аспекти гендерної ідентифікації та соціалізації особистості (Ю. М. Галустян, В. П. Новицька// Український соціум. – 2004. – №1(3). – С. 7-13.

5. Карпенко Т. М. Філософія та соціологія сім'ї: проблеми змісту освіти/ Т. Карпенко//Філософія/2. – 2013. – № 4 (2). – С. 34-39.

6. Конституція України [Текст]: офіц. Текст: [прийнята на п'ятій сесії Верховної ради України 28 червня 1996 р. зі змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р.: станом на 1 січня 2006 р.]. – К.: Мін-во Юстиції України, 2006. – 124 с.

7. Tajfel H. Human Groups and Social Categories: Studies in Social Psychology. Cambridge. 2011. – 312 p.

Надійшла до редколегії 23.03.15

В. В. Черняховская, асп.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

РОЛЬ ГЕНДЕРНЫХ СТЕРЕОТИПОВ В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ КАРЬЕРЫ ЖЕНЩИНЫ

В статье поднимаются вопросы связанные с профессиональной карьерным ростом женщин. Успех в карьере рассматривается, и как продвижение с одной должности на другую, более высокую, и как овладение еще одной профессией, новыми знаниями и опытом. Также рассматриваются вопросы карьерного роста личности с точки зрения профессиональной и внутренне-организационной карьеры. Обозначается, что государственное управление дает возможность делать карьеру на протяжении всей жизни, не перемещаясь с одного поля деятельности на другое.

Анализируются гендерные стереотипы, которые препятствуют карьере женщин и негативно влияют на ее семейные отношения. Гендерные стереотипы связаны с психологическими особенностями человеческой природы, а люди склонны категоризировать друг друга за "неточными" признаками.

На смену стереотипам появляются гендерные роли, которые базируются на социально ожидаемом поведении мужчин и женщин связаны с их социальным статусом в определенных культурных, социально-экономических и политических условиях.

Также рассматривается феномен "удвоенной занятости", то есть такое психофизическое перенапряжение женщин, которое включает постоянную усталость, которая приводит к ухудшению психологического состояния женщин и разрыва семейных отношений.

Ключевые слова: гендерные стереотипы, гендерные роли, гендерное равенство, гендерная социализация, "удвоенная занятость", "феминизация бедности", эгалитарная семья.

V. Chernyakhivska, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

THE ROLE OF GENDER STEREOTYPES IN THE PROCESS OF CAREER WOMEN

The article raised issues related to women professional career growth. Success in a career considered as we move from one position to another, higher, and a mastery of related professions, new knowledge, experience and skills. The questions of career personality in terms of professional and intra-organizational career. Noted governance enables career for life, not moving dramatically from one field to another activity. The article analyzes the gender stereotypes that prevent the growth in women and its negative impact on family relationships. Gender stereotypes associated with psychological characteristics of human nature, and people tend to categorize others by gross signs and inaccurate results that have high strength.

Instead there are stereotypes gender roles based on socially expected behavior of men and women and linked to their social status in some cultural, social, economic and political conditions.

It reveals the phenomenon of "dual employment" is a Women psychophysical overload, which causes constant fatigue, leading to deterioration as a psychological state of women and break family relations.

Keywords: gender stereotypes, gender roles, gender equality, gender socialization, "doubling time", "feminization of poverty", egalitarian families.

УДК 35:342.25

А. А. Штирліна, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

ОСОБЛИВІСТЬ ЕФЕКТИВНОСТІ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ

У статті розглядаються проблеми ефективності надання державних послуг громадянам. Аналізується системи процедури надання послуг та розкривається проблема відсутності чіткого законодавчого врегулювання критеріїв ефективного надання державних послуг. Автор здійснює спробу дати узагальнене визначення поняття "ефективна державна послуга". Проаналізувавши стан надання державних послуг, було виокремлено основні критерії оцінки ефективності послуг, це – отримання позитивного результату при зверненні, доступність органів, які надають державні послуги, доступність інформації про органи, що надають послуги, кваліфікованість державних службовців та комфортабельність отримання послуг.

Зазначається, що в нашій державі, опитування громадян свідчать про негативну оцінку діяльності державних службовців у наданні послуг.

Автором здійснено спробу визначити основні шляхи подолання неефективної роботи державних органів в напрямку підвищення ефективності надання послуг, адже державні послуги, а саме їх ефективність та кількість є важливою частиною реформування державних органів в нашій країні.

В статті робиться висновок, що ефективність при наданні послуг є важливою складовою взаємодії держави та населення.

Ключові слова: публічні послуги, державні послуги, муніципальні послуги, ефективність державних послуг, стандартизація державних послуг.

Постановка проблеми. Сучасне суспільство і стан його соціального, політичного, економічного, культурного розвитку вимагає від держави, а саме від органів виконавчої влади, високого рівня ефективності та якості надання державних послуг (як управлінських, так і адмініс-

тративних). Це вимагає створення абсолютно нового рівня взаємодії сторін: як органів державної влади, так і громадян. Задоволеність населення отриманими послугами від органів державної влади є основним критерієм

оцінювання ефективності й доцільності самого існування таких органів й структури державних органів як таких.

Низький рівень роботи державних органів, невисокий рівень кваліфікованості, освіченості, моральності, професійної культури працівників будь-яких інституцій, є першочерговою проблемою в таких питаннях й тільки потім мова може йти про не досконалу законодавчу базу. Що в даному питанні майже відсутня. Надзвичайно часто державні службовці виконуючі свої обов'язки використовують своє положення не для покращення життя громадян, які до них звертаються, а для задоволення особистих потреб, що веде до затягування і ускладнення процедури отримання послуги, як результат чого це сприяє розвитку корупції.

Розвиток державних послуг, а саме ефективності їх надання не можливо здійснити без відповідних наукових розробок, тому сьогодні дане питання не отримало повного розкриття у працях науковців. Дослідження в переважній більшості окреслюються окремими напрямками, наприклад освіта, охорона здоров'я та інші. В наслідок чого втрачаються розгляд багатьох аспектів надання державних послуг, що негативно впливає на їх ефективність. До них відносяться: визначення суті й змісту поняття "державна послуга", розробка класифікації цього виду послуг, створення методики й інструментарію оцінки результативності організації надання державних послуг, обліку думки населення в оцінці результативності, вдосконалення інформаційного обслуговування, інфраструктури органів влади, які їх надають.

Велика кількість державних документів були спрямовані на покращення роботи державних структур у сфері надання послуг. Зокрема, у посланні Президента України В.А.Ющенка до Верховної Ради України від 9 лютого 2006р. зазначається, що для реалізації нової стратегії державотворення і розвитку суспільства необхідно впроваджувати нові організаційні форми та стандарти якості послуг, удосконалювати механізми правового захисту громадян у відносинах з органами влади. В документі зауважується, що майбутня комплексна політична реформа повинна будуватися на певних пріоритетах, одним з яких є спрощення механізмів надання адміністративних послуг, забезпечення політичної нейтральності та суспільної престижності професійної державної служби [2]. Це вказує на те, що проблема ефективності надання державних послуг виникла не сьогодні, а її вирішення є актуальним вже не перший рік.

Зарубіжні автори, зокрема П. Друкер в своїх працях розглядає питання державних послуг, їх визначення, класифікацію, стандартизацію та ефективність їх надання. Великої уваги приділяють в своїх дослідженнях цим питанням такі вітчизняні автори, як: О. Бабич, А. Васіна, Д. Горелов, І. Космідайло, В. Мамонова, А. Мельник, О. Оболенський, В. Сороко, Ю. Тихомиров та інші.

Метою даної статті є виокремлення поняття ефективності надання державних послуг, критеріїв оцінки такої ефективності та визначення сучасного стану ефективності надання державних послуг в Україні.

Виклад основного матеріалу. Першочергово для визначення критеріїв ефективності надання державних послуг нам необхідно визначити саме поняття ефективності.

Різні автори наділяють поняття "ефективна послуга" різноманітними характеристиками. Зокрема, П. Друкер встановлює ефективність – як наслідок того, що це "правильно створюються потрібні речі" [8, с. 238].

Ю. Сурмін визначає ефективність як показник успішності функціонування системи для досягнення встановлених цілей.

О. Устенко визначає ефективність як комплексне вираження кінцевих результатів використання засобів

виробництва та робочої сили за певний період часу[6, с. 275–285].

П. Орлов описує ефективність – як співвідношення результату або ефекту будь-якої діяльності й витрат, пов'язаних з її виконанням. Причому це може бути як співвідношення результату й витрат, так і співвідношення й результатів діяльності.

В. Лямець, А. Тевяшев визначають, що ефективність – це не просто властивість операції (процесу функціонування системи), що відбивається в її здатності створювати певний ефект, а це дієвість певної здатності, тобто мова йде про результативність, яка співвіднесена з ресурсними витратами [8, с. 237–238].

В. Нусінов, А. Турило, А. Темченко зазначають, що ефективність це результативність, тобто результат діяльності (ефект), який одержує суспільство, підприємство або окрема людина на одиницю використаних (чи застосованих) ресурсів [5, с. 89–95].

Т. Сініцина вказує що ефективність – це співвідношення ефекту та витрат на його здійснення [3, с. 24].

Така багатоманітність визначень може вказувати на відсутність чіткого розуміння даного терміну, що ускладнює можливість аналізу цього критерію оцінювання будь-якої діяльності, а в нашому випадку саме діяльності органів державної влади та їх взаємодії з громадянами. Але на основі викладеного ми можемо визначити ефективність як певну діяльність спрямовану на отримання позитивного результату за найкоротший час та з найменшими витратами ресурсів.

Під час впровадження і надання послуг державні органи повинні використовувати маркетингові технології, а саме звернути увагу на особливості державного (некомерційного) маркетингу, основою якого є не отримання прибутку, а саме комунікаційні відносини між сторонами (учасниками) процесу. Головною метою такого маркетингу є налагодження зв'язку та порозуміння, створення умов коли обидві сторони чують і розуміють один одного і внаслідок чого продуктивно взаємодіють заради ефективного досягнення спільної мети. Такі технології дають змогу проаналізувати стан якості та ефективності надання послуг, крім того, потрібно звертати увагу на такі аспекти аналізу як: сторони надання послуг (державні службовці та громадяни), механізми надання послуг (мова йде про спрощеність системи отримання будь-якої послуги). Для використання концепції некомерційного маркетингу в державному управлінні особливо важливо те, що в ній обґрунтовується соціальна спрямованість маркетингу. Відтак саме характеристики державного маркетингу як некомерційного визначають мету його застосування у державному управлінні як досягнення визначеної вигоди, створюваної для суспільства загалом або для окремих груп населення. Ця користь і називається соціальним ефектом маркетингової діяльності держави [1, с. 70–74]. Ці технології можуть надавати цінну інформацію. Результати таких спостережень й збору такої інформації є цінними для здійснення аналізу діяльності органів державної влади та роботи самих державних службовців. На основі такої інформації можна зробити висновки та проаналізувати можливості створення концепції розвитку та перереформування, з метою покращення роботи державної служби в цілому та її роботи з громадянами безпосередньо.

Зазначимо, не існує чіткого законодавчого визначення поняття державні послуги, що само по собі вже проблема для розуміння поняття надання державних послуг, що унеможливорює чіткий аналіз аспектів такої діяльності, а саме класифікація, якість, ефективність та інші, якщо не містить чіткого розуміння основного поняття. Тому ми зробимо спробу визначити критерії оцінки ефективності надання державних послуг.

На основі вище зазначеного ми можемо проаналізувати ефективність надання державних послуг громадянам. Підвищення ефективності надання управлінських послуг органами виконавчої влади передбачає орієнтацію останніх на потреби особи. При цьому основними інструментами внутрішньоорганізаційного управління надання управлінських послуг органами виконавчої влади виступають такі як: стратегічне планування; маркетингові дослідження; організаційна культура, оптимальні процедури надання послуг на основі запровадження інноваційних підходів [7, с. 8].

Проаналізувавши стан надання державних послуг ми можемо виокремити основні критерії оцінки ефективності:

- отримання позитивного результату при зверненні (це, наприклад, може бути як просто отримання відповіді на наш запит, але й отримання ліцензії; як оформлення будь-яких документів, так й отримання доступу до матеріалів баз даних);
- доступність органів, які надають державні послуги (місце знаходження, зручна транспортна розв'язка);
- доступність інформації як про органи надання державних послуг, так і про безпосередньо самі державні послуги.
- спрощеність самої процедури отримання послуги (відсутність великої кількості не потрібних дій, які повинен зробити споживач, мінімізація пакету необхідних документів);
- освіченість, професійність, культурність і кваліфікованість державних службовців, які саме й надають державні послуги;
- комфортабельність отримання послуги (це встановлення зручного часу прийому, створення комфортних умов для очікування, створення можливості отримання послуги через систему "єдиного вікна");

В нашій державі, дані опитувань свідчать про негативну оцінку громадянами діяльності державних службовців по наданню державних послуг. Тому потрібне підвищення ефективності їх надання, головною метою якого є скорочення витрат на виконання функцій органів виконавчої влади і здешевлення державних послуг при зростанні задоволеності споживачів. Підвищення ефективності надання послуг може і не спричинити негайних фінансових вигод, але саме воно є одним з ключових чинників, що визначає довіру громадян до влади. А на етапі демократизації і взяття напрому розвитку держави до норм Європейських держав довіра населення є чи не найважливішим показником, отримавши який держава може впроваджувати й найбільш не популярні реформи.

Формування сучасної моделі функціонування державно-управлінської системи ґрунтується на запровадженні якісно нових типів взаємовідносин між державними інститутами та громадськістю. В основу цих взаємовідносин покладено принцип забезпечення ефективного механізму надання управлінських послуг органами виконавчої влади [4].

Зробимо спроби визначити основні напрями реформування державної служби для підвищення ефективності надання нею державних послуг:

- повне реформування структури державної служби (спрощення підпорядкованості державних службовців, професійна підготовка);
- встановлення чітких та високих вимог до державних службовців (кваліфікованість, профільна вища освіта, висока моральність, високий рівень професійної культури, наявність у чиновників найвищої ланки наукових досягнень у профільній галузі);

- встановлення доступності до кожної ланки державної служби (можливість пересічного громадянина потрапити на зустріч до будь-якого чиновника, будь-якої ланки);

- відкритість та прозорість роботи державної служби (надання повної інформації про діяльність державних органів та відкритих звітів про витрати державної служби аж до витрат на канцелярію, створення відкритого конкурсу на вакантні посади);

- створення широкої системи інформування населення про самі послуги, які надаються державою так й самі органи державної влади (створення інформаційних ресурсів – це сайти кожного підрозділу на яких буде повна інформація про діяльність даного органу, створення інформаційних передач в засобах масової комунікації);

- встановлення чіткого переліку послуг, які надаються державою громадянам (як платних так й безкоштовних);

- встановлення чітких цін за платні послуги (єдиного платежу за обрану послугу без прикритих додаткових платежів);

- створення зручної системи прийому громадян (зручне місце знаходження, часів прийому, комфортабельності приміщення, та професійності обслуговування громадян);

- створення та вдосконалення системи електронного уряду (така система повинна не просто існувати формально але й працювати ефективно);

- створення відділів з аналізу роботи державних органів (такі органи будуть аналізувати потреби населення, їх скарги та зауваження й виробляти пропозиції до вдосконалення роботи державних органів);

- проведення ефективної роботи з підвищення кваліфікації державних службовців (це можуть бути як просто семінари, так й обмін досвідом між підрозділами й обмін на рівні держави, дуже важливим для розвитку є обмін досвідом з більш розвинутими державами, також доцільним є надання освітніх послуг для працівників державної служби за рахунок держави (державне замовлення);

- проведення освітньої роботи з громадянами (виховання у населення розуміння про культуру, громадянську позицію й головне – виховання почуття патріотизму);

- створення системи такого надання послуг в якій всі будуть рівні (можливість швидкого та кваліфіковано-го отримання послуг незалежно від віку, статі, соціального стану, та статусного положення в суспільстві, релігійних та політичних переконань, зв'язків, освіченості, кольору шкіри);

- органи державної служби, які надають державні послуги повинні слідувати за розвитком суспільства і створювати нові послуги не тільки тоді, коли вони є вже нагальними, але й випереджають їх критичну необхідність;

- створення системи перерозподілу ресурсів (направлення більшої частини ресурсів у те русло, яке на даний час є найбільш затребуваним, і зменшення затрат в тій частині, що на даний час не має попиту);

- необхідно створити такий рівень державної служби щоб державні службовці не залежали від політики і політиків (впевнена людини в завтрашньому дні забезпечує результативність роботи);

- встановлення достойної заробітної плати та системи надбавок (це позитивно вплине на зниження рівня корупції в державних органах);

- створення чітких умов для просування по службі (це сприяє розвитку працівника, підвищення його робото-спроможності, в наслідок чого ефективність його діяльності збільшиться);

- також збільшити контроль за приватним сектором, який надає державні послуги (повинен здійснюватись

повний моніторинг такої діяльності, щоб запобігти корупційній діяльності, монополістичним зловживанням та не законній наживі за рахунок держави та населення).

З наведеного матеріалу ми розуміємо, що проблем, які вимагають вирішення від держави надзвичайно багато, але всі їх можливо подолати. Наша держава намагається провести реформи на протязі 23 років, але не один крок, який був чітко направленим на вдосконалення, розвиток та приведення державної служби до норм Європейських держав так і не було здійснено.

Державні послуги, а саме їх кількість та ефективність є важливою частиною діяльності державних органів й держави в цілому. Система їх надання формує багато в чому відношення населення до держави, а саме довіру до такої держави. Саме ефективність взаємодії державних органів та населення є одним з головних факторів що впливає на формування громадської думки щодо якості діючої влади та розміру довіри до такої влади. На даний час така взаємодія є низькою, а про її ефективність взагалі не йдеться, адже державні службовці всіма своїми діями зменшують можливість взагалі будь-якого задоволення населення послугами.

Висновок. Проаналізувавши сучасний стан як наукового розкриття й викладення даного питання так і законодавчу базу, яка регулює питання відносин та взаємодії органів державної влади та громадян в сфері надання державних послуг, ми прийшли до висновку: що сьогодні відсутнє чітке розуміння самого механізму надання державних послуг яке вимагає суспільство від державної служби України. Це питання стоїть дуже гостро перед державою, його вирішення є одним із першочергових вже не перший рік.

В сучасних умовах коли держава переходить до ринкових відносин у всіх сферах своєї діяльності, а саме в сфері взаємодії з громадянами, людина (споживач) стає головною цінністю держави, а її задоволення стає метою діяльності самої держави в цілому і державних службовців як таких. Ефективність є важливою складовою взаємодії держави та населення, без ефективності не буде довіри до держави, а без довіри не буде нормального поступового розвитку та терплячого відно-

шення населення до не популярних кроків реформування держави. Уряд повинен зробити головною метою своєї діяльності задоволення населення, а одним з головних критеріїв його задоволеності є комфортне та ефективне отримання державних послуг.

На даному етапі головним є моніторинг роботи органів, які надають державні послуги, збір інформації про кількість наданих ними послуг, про кількість оброблених запитів, про обсяг наданої інформації населенню через різні способи інформування, про стан задоволеності населення від роботи державних службовців. В подальшому повинен відбутись глибокий аналіз зібраної інформації. І тільки на основі глибоких висновків виробити стратегію реформування, розвитку системи державних органів, що надають державні послуги. Також держава не повинна забувати про науковців, які здійснюють теоретичні розвідки та узагальнюють практичний досвід різних країн.

Список використаних джерел

1. Агарков О. А. Концепція соціально-державного маркетингу / О. А. Агарков // Грані : наук.-теорет. і громадсько-політ. альманах. – Дніпропетровськ : Дніпропетр. нац. ун-т, Центр соц.-політ.досліджень, 2009. – 2. – С. 70–74.
2. Аналіз внутрішнього та зовнішнього становища України у 2005 році та стратегічні кроки на наступний рік: Послання Президента України до Верховної Ради України від 9 лют. 2006 р. – Режим доступу: www.president.gov.ua.
3. Градобоев Е.В. Особенности оценки эффективности деятельности промышленных предприятий: автореф. дис. на соиск. учен. степени канд. экон. наук: спец. 08.00.05 "Экономика и управление народным хозяйством" / Е.В. Градобоев. – Иркутск, 2009. – 24 с.
4. Державне управління // А. Ф. Мельник, О.Ю. Оболенский, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко. – К.: Знання-Прес, 2004. – 343 с.
5. Падерин И. Д. Научные и практические аспекты повышения экономической эффективности современного предприятия / И. Д. Падерин // Вісник Академії економічних наук України. – 2003. – № 1. – С. 89–95.
6. Рац О. М. Визначення сутності поняття "ефективність функціонування підприємства" / О. М. Рац // Економічний простір: зб. наук. праць. – № 15. – Дніпропетровськ: ПДАБА, 2008. – С. 275–285.
7. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика. Навчальний посібник. – К.: Атака, 2003. – 160 с.
8. Ященко О. І. Економічні та соціальні аспекти оцінки ефективності / О. І. Ященко, О. П. Романюк // Науковий вісник НЛТУ України. – 2008. – Вип. 186. – С. 237–238.

Надійшла до редколегії 02.04.15

А. Штырлина, асп.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

ОСОБЕННОСТЬ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

В статье рассматривается проблема эффективности предоставления государственных услуг гражданам. Анализируется система процедура предоставления услуг и раскрываются проблемы четкого законодательного регулирования критериев эффективного предоставления государственных услуг гражданам. Автор осуществляет попытку дать обобщенное определение понятия "эффективная государственная услуга". Проанализирован составление предоставления государственных услуг, были выделены основные критерии оценки эффективности услуг, а именно: получение позитивного результата при обращении, доступность органов, которые предоставляют государственные услуги, доступность информации об органах, которые предоставляют услуги, квалификация государственных служащих и комфортность получения услуг.

Отмечается, что в нашем государстве, опросы граждан свидетельствуют о негативной оценке деятельности государственных служащих в сфере предоставления услуг.

Автором осуществлена попытка определить основные пути преодоления не эффективной работы государственных органов в направлении повышения эффективности при предоставлении услуг, ведь государственные услуги, а именно их эффективность и количество является важной частью реформирования государственных органов в нашей стране.

В статье делается вывод, что эффективность предоставляемых услуг является важной составляющей взаимодействия государства и населения.

Ключевые слова: публичные услуги, государственные услуги, муниципальные услуги, эффективность государственных услуг, стандартизация государственных услуг.

A. Shtyrlina, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

PECULIARITY OF EFFECTIVENESS ASSIGNMENT PUBLIC SERVICES

In the article the author addresses the problem of efficiency of public services to citizens. The author analyzes the system of the service provision and revealed a lack of clear criteria for effective legislative regulation of public services to citizens. The researcher has attempted to give a generalized definition of "effective public service." Having analyzed the state of public services, was singled out basic criteria for evaluating the effectiveness of services, it is – a positive result when applying, availability of providing public services, the availability of information about agencies that provide services, qualification of civil servants, comfort to public services. The researcher points out that in our country survey of show negative assessment of civil servants in service delivery.

The author makes an attempt to identify the main ways to overcome poor performance of government agencies in the direction of the effective provision of services, because public services such as the quality, efficiency and the number is an important part of the reform of the state in our country.

Keywords: public services, public services, municipal services, efficiency of public services, standardization of services.

НАУКОВІ ПОВІДОМЛЕННЯ

А. О. Чаркіна, студентка II курсу магістратури
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

ОСНОВНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЯ І ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В УКРАЇНІ

Питання визначення та нормативного врегулювання питання державної служби сьогодні постає дуже актуально, оскільки ця діяльність стоїть на одному рівні соціальної та політичної діяльності держави. Одним із основних завдань державних службовців є захист держави та громадян та безпосередня праця з громадянами. Закон чітко надає визначення: державна служба – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [Закон України "Про державну службу". – ст.1].

Зрозуміло, що зі змінами керівництва в державі змінюються представники органів влади і їх права повинні бути захищені та чітко визначатися чинним законодавством. Сьогодні державна служба в Україні регулюється чинним законодавством, а саме Конституцією України; Законами України "Про міліцію" (1991), "Про прокуратуру" (1991), "Про державну службу" (1993), "Про державну виконавчу службу" (1998), "Про вибори Президента України" (1999), "Про дипломатичну службу" (2002), "Про судоустрій і статус суддів" (2010), "Про засади запобігання та протидії корупції" (2011) тощо; рядом Положень, затверджених Постановами Кабінету Міністрів України: "Про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України" (1991), "Про затвердження Положення про Державну виконавчу службу України" (2014) та іншими; Указами Президента та іншими нормативно-правовими актами.

Державна служба з огляду на законодавчу базу керується та ґрунтується на таких основних принципах: верховенство права, законність тощо, і всі державні службовці мають дотримуватися цих правил. Потрібно зазначити, що державні службовці мають визначені законом права, обов'язки й визначені законодавством певні обмеження з прийняттям державної служби. Отже, визначення терміну "державна служба" має асоціюватися з терміном "посада". Посада – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень [Див.: Там само].

За законодавством види державної служби поділяються на 7 ієрархізованих категорій (від найвищих чинів до найменших). Окреме питання присвячується прийняттю особи на державну службу, оскільки окрім загальних вимог, які ми можемо побачити в Законі України "Про державну службу" стосується питання загальної перевірки особи та її родичів, а саме: майновий стан особи, подання особами декларації про майно та доходи особи та членів її сім'ї [регулюється вимогами Закону України "Про засади запобігання та протидії корупції"]. Також увага приділяється відповідальності державного службовця за скоєні правопорушення, за які відповідальність може виражатись у дисциплінарній відпо-

відальності особи або кримінальній. Детально а Законі "Про державну службу" прописана процедура припинення державної служби та вихід на пенсію, а також відсторонення від посади. Оскільки ці особи є високо захищеними громадянами з боку держави, то такі процеси потребують додаткових норм, які закріплені в статутних документах певної структури.

Відомий вітчизняний дослідник С.В.Карпенко у своїй статті "Взаємодія політики та державної служби" розкриває важливе питання взаємодії державної політики та державної служби. При обґрунтуванні своєї позиції відносно цих аспектів, автор спирається на дослідження Макса Вебера та 28-го президента США Вудро Вільсона (якому належить відоме есе від 1887 року про державне управління). Тож, С.В.Карпенко пристає на позицію розмежування політики та держави на 5 моделей, а саме:

- перша модель – державні службовці готові беззаперечно виконувати розпорядження політичних осіб;
- друга модель – "сільське життя";
- третя модель – "функціональне сільське життя";
- четверта модель – "модель суперництва";
- п'ята модель – чітке розмежування між виробниками політики та управліннями.

Основною ідеєю вченого було показати, що взаємозв'язок політики й державної служби полягає у своєчасному та правильному виконанні особою поставленої задачі, але не забувати про те, що особа (наприклад, міністр) не може володіти досконало всіма видами інформації. Оскільки політичний устрій (настрій) країни змінюється щодня, то ми можемо прослідкувати етапи росту та падіння цього взаємозв'язку [С.В. Карпенко "Взаємодія політики та державної служби" // Освіта регіону. – № 2. – 2009. – С. 39].

Необхідність державної служби зумовлена самим існуванням держави з її завданнями та функціями, а також потребою у формуванні персонального складу органів державної влади, нормативно-правовому врегулюванні державно-службових відносин державних службовців із зазначеними органами [Див.: Оболенський О.Ю. Державна служба: Навч. посібник. – К.: КНЕУ, 2003. – С. 9].

Отже, з огляду на вище зазначене можемо зробити висновок, що визначення "державний службовець" є чітко визначеним в законодавстві та не підлягає колізії. Державні службовці мають бути соціально захищеними особами, мати безпосередній захист від держави та координувати свої дії безпосередньо з державою. Законодавча база досить розвинута і розроблена з цього питання, що допомагає уникати колізій у визначенні особи державного службовця, а також у визначенні кола завдань, які на нього покладаються. Саме тому досить чітко простежується тісний взаємозв'язок між політикою держави та державними службовцями, проте з розвитком своєї політичної сили він може змінюватися.

Наукове видання



ВІСНИК
КИЇВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Випуск 1(3)

Друкується за авторською редакцією

Оригінал-макет виготовлено Видавничо-поліграфічним центром "Київський університет"

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за підбір, точність наведених фактів, цитат, економіко-статистичних даних, власних імен та інших відомостей. Редколегія залишає за собою право скорочувати та редагувати подані матеріали.



Формат 60x84^{1/8}. Ум. друк. арк. 7,1. Наклад 300. Зам. № 215-7383.
Гарнітура Arial. Папір офсетний. Друк офсетний. Вид. № Фл59.
Підписано до друку 29.05.15

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